





ARGENTINA Y MÉXICO:
¿IGUALMENTE (DES)IGUALES?



la
cuestión
social



ARGENTINA Y MÉXICO: ¿IGUALMENTE (DES)IGUALES?

Coordinadores

FERNANDO CORTÉS

AGUSTÍN SALVIA

por

FERNANDO CORTÉS ♦ AGUSTÍN SALVIA ♦ SANTIAGO

POY ♦ SARA OCHOA ♦ ILIANA YASCHINE ♦ JULIETA

VERA ♦ EDUARDO DONZA ♦ ISRAEL BANEGAS



Programa
Universitario
de Estudios
del Desarrollo
UNAM



siglo
veintiuno
editores

siglo xxi editores, méxico

CERRO DEL AGUA 248, ROMERO DE TERREROS, 04310, CIUDAD DE MÉXICO

www.sigloxxieditores.com.mx

siglo xxi editores, argentina

GUATEMALA 4824, C1425BUP, BUENOS AIRES, ARGENTINA

www.sigloxxieditores.com.ar

anthropos editorial

LEPANT 241-243, 08013, BARCELONA, ESPAÑA

www.anthropos-editorial.com

CATALOGACIÓN

NOMBRES: Cortés, Fernando, editor, autor. | Salvia, Agustín, editor.

TÍTULO: Argentina y México : ¿Igualmente (des)iguales? / coordinadores Fernando Cortés, Agustín Salvia ; por Fernando Cortés [y otros siete].

DESCRIPCIÓN: Primera edición. | Ciudad de México : Siglo XXI Editores : UNAM, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, 2019. | Serie: La cuestión social

IDENTIFICADORES: ISBN 9786070310096 | ISBN 9786073021371

TEMAS: Distribución del ingreso – Argentina. | Distribución del ingreso – México. | Desarrollo económico – Argentina. | Desarrollo económico – México. | Ingreso disponible – Argentina. | Ingreso disponible – México.

CLASIFICACIÓN: LCC HB523 A75 2019 | DDC 339.2

Instituciones participantes en esta serie:



Programa
Universitario
de Estudios
de Desarrollo
UNAM

CUCSH
Centro Universitario de Ciencias
Sociales y Humanidades



UNIVERSIDAD DE
GUADALAJARA

CROP
Comparative Research
Programme on Poverty



El Colegio
de la Frontera
Norte

Comité Académico: Enrique Valencia Lomelí (coordinador); Carlos Eduardo Barba Solano; Alberto Daniel Cimdamore; Rolando Cordera Campos; Mario Luis Fuentes Alcalá; Gerardo Ordóñez Barba

primera edición, 2019

d.r. © siglo xxi editores, s. a. de c. v.
isbn 978-607-03-1009-6

d.r. © universidad nacional autónoma de méxico
ciudad universitaria, alcaldía coyocán, c.p. 04510, ciudad de méxico
programa universitario de estudios del desarrollo
www.pued.unam.mx
isbn 978-607-30-2137-1

derechos reservados conforme a la ley.

PREFACIO

Este libro sintetiza los esfuerzos de investigación de dos equipos de investigación, uno en Argentina y el otro en México, que bajo el cobijo del convenio suscrito entre el Instituto de Investigaciones Sociales Gino Germani (IIGG) de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) iniciaron sus labores de investigación en el año 2014. En 2016 fue aceptado como Grupo de Trabajo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Para llevar a cabo el trabajo, que en la actualidad se encuentra en su segunda fase, fue necesario no sólo discutir la orientación teórica, sino que también hubo que encarar problemas metodológicos y técnicos que requerían soluciones originales y proceder a un minucioso examen comparativo de las fuentes de datos para que los resultados fuesen comparables, por ello, se analiza la desigualdad del ingreso monetario y no del ingreso corriente total y se optó por emplear deciles en México y quintiles en Argentina atendiendo a los tamaños de muestra.

Durante todos estos años, además de reuniones presenciales esporádicas y conferencias electrónicas continuas de los coordinadores, los investigadores de los dos países han tenido la posibilidad de compartir sus experiencias cara a cara en eventos académicos internacionales realizados en Bariloche, La Plata, Nueva York, Montevideo, Barcelona y Buenos Aires.

El libro que tienen en sus manos es el producto de un largo proceso de investigación realizado por investigadores de América Latina, que emprendieron la tarea de identificar los condicionantes estructurales de la desigualdad en la distribución del ingreso en sus respectivos países, empleando para ello los recursos de sus propias universidades. Tenemos la esperanza de que este

emprendimiento no caiga en el vacío y promueva que las nuevas generaciones dirijan su mirada al pasado intelectual de la región, además de seguir mirando al norte y a la región noreste del globo terráqueo.

La introducción ofrece un recorrido histórico contemporáneo de más de medio siglo sobre la forma como se ha conceptualizado la desigualdad en América Latina y las principales aristas de las perspectivas en pugna. En las conclusiones, además de presentar un contrapunto sistemático de los hallazgos en los dos países, se hace una síntesis de las principales condicionantes de la desigualdad en la distribución del ingreso y se presentan algunos temas que continúan abiertos.

Como los diversos capítulos referidos a cada país son autocontenidos, admite ser leído ya sea de corrido en cuyo caso el lector podrá ver las diferencias entre los países en los diversos temas, o bien puede incursionar sobre los capítulos referidos a cada uno de ellos en particular. Es evidente que también admite incursiones temáticas lo que conduce a revisar capítulos específicos.

Por último, agradecemos la confianza académica y el apoyo institucional que nos proporcionaron Rolando Cordera y Mario Luis Fuentes, en México, y Carolina Mera y Mercedes de Virgilio, en Argentina. Rosa María Rubalcava y Ianina Tuñón han acompañado todo el proceso y de ellas hemos recibido críticas y sugerencias. Por último, expresamos nuestro agradecimiento a los dos evaluadores anónimos cuyos comentarios nos permitieron corregir ambigüedades e introducir desarrollos que ayudan a una mejor comprensión del trabajo.

FERNANDO CORTÉS

AGUSTÍN SALVIA

1. INTRODUCCIÓN. LA DESIGUALDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN ARGENTINA Y MÉXICO

FERNANDO CORTÉS,
AGUSTÍN SALVIA

Un rasgo muy conocido de América Latina es su aguda y persistente desigualdad económica. En estas sociedades se reproducen amplias poblaciones sumergidas en la pobreza junto a nichos de riqueza superlativa.¹ La superación de los problemas estructurales asociados a la pobreza, la marginalidad económica y la desigualdad continúa siendo objeto de interés político-académico en la región. Distintos actores sociales, programas económicos y agencias internacionales continúan promoviendo recetas orientadas a hacer efectivo un modelo de desarrollo equilibrado con inclusión social. Por lo general, en tanto estos esfuerzos no parecen alcanzar los resultados esperados, el horizonte de un desarrollo con inclusión social parece seguir siendo una promesa incumplida, incluso, cada vez más lejano.

¹ Es un dato conocido que América Latina continúa siendo la región del mundo con mayores desigualdades en la distribución del ingreso. Las estadísticas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) no dejan lugar a dudas: alrededor de los años noventa, la región presentaba, en el concierto mundial, niveles de desigualdad más pronunciados aún que en África. Un informe del Banco Mundial apunta en la misma dirección (De Ferranti *et al.*, 2003). Con base en datos comparables –estadísticas para los distintos países, con metodologías consistentes y empleando únicamente el ingreso como indicador del estándar de vida– concluye que América Latina y el Caribe presentan índices de desigualdad mayores que Asia, que los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y que los de Europa del Este. En ese mismo informe se señala que la brecha de la desigualdad de ingresos tendió a ampliarse entre los años setenta y los noventa con respecto a los países de la OCDE y Asia, y a reducirse en comparación con los países de Europa del Este.

La vinculación entre la imposibilidad de emprender senderos de crecimiento económico equilibrados y las persistentes formas que asumen las desigualdades económicas latinoamericanas no parece constituir un fenómeno aleatorio. Si bien abundan investigaciones que describen los alcances de ambos procesos tomados por separado, así como intensos debates tanto políticos como teóricos sobre el modo de avanzar en modelos de convergencia para uno u otro fenómeno, no proliferan los estudios ni existen coincidencias de fondo sobre los vínculos entre ambas dinámicas.

Sin embargo, según algunos estudios recientes, la pobreza en América Latina habría estado cediendo terreno. Esto habría ocurrido en el contexto de un relativo mayor crecimiento económico y de políticas de transferencias de ingresos bien focalizadas dirigidas a los más pobres. Este proceso habría estado acompañado, a su vez, por una caída –aunque menos marcada– de la desigualdad en la distribución del ingreso. Todo lo cual constituirían buenas noticias de las que cabría extraer nuevas enseñanzas en tanto que insinúan un cambio de rumbo histórico. Ahora bien, no siempre se está de acuerdo con la interpretación que se hace de los hechos descritos, así como tampoco con la calidad de la evidencia empírica en que se apoyan tales observaciones.

En general, los efectos positivos que han tenido durante estos años las políticas económicas y sociales en materia de crecimiento y distribución han sido destacados tanto por el enfoque estructuralista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014a) como por la perspectiva económica ortodoxa que sigue el Banco Mundial y otros autores como Birdsall y De la Torre, 2008; Ferreira *et al.*, 2013; López-Calva y Lustig, 2010. Si bien ambas corrientes de pensamiento coinciden hoy en el diagnóstico de que a menor desigualdad mayor crecimiento económico difieren en cuanto a los factores que explicarían esta relación.

Por una parte, desde la perspectiva de los estudios ortodoxos, se tiende a inclinar la explicación sobre los procesos de liberalización económica, flexibilización de los mercados e integración

a la economía mundial que tuvieron lugar a partir de los años ochenta y noventa, los cuales estarían por fin dando sus frutos. En particular, a partir de los beneficios económicos logrados en el comercio mundial, sus efectos sobre la demanda agregada de empleo, los cambios en la calificación educativa de la oferta laboral y la mayor penetración que han tenido los programas sociales de transferencia de ingresos. Lamentablemente, estos argumentos –y los pronósticos asociados– se apoyan en regularidades no suficientemente confirmadas, así como en evidencias aisladas o datos agregados e, incluso, controvertidos.

Por otra parte, una serie de argumentos institucionalistas y de la propia CEPAL, asumiendo los efectos de diferente signo que tuvieron sobre el crecimiento las inestables condiciones internacionales, ponen el acento de las mejoras en la reactivación del empleo en los mercados internos, la cual habría estado acompañada de políticas laborales y otras vinculadas a ampliar la asistencia y la seguridad social, lo cual en su conjunto habría tenido efectos tanto redistributivos como positivos en materia de reducción de la pobreza.

Pero en lo que sí coinciden ambos enfoques, a la manera de una gran entente, es que, sin un cambio en la distribución del ingreso, el simple crecimiento no es suficiente para reducir la pobreza en forma sostenible, y que, en ese marco, se supone que las políticas públicas orientadas a reducir la desigualdad social juegan un papel importante en las posibilidades de generar un cambio de rumbo en la historia del subdesarrollo latinoamericano. Desde esta perspectiva, si bien el crecimiento económico es un factor fundamental para la reducción de la pobreza, la desigualdad puede limitar significativamente ese proceso. Al respecto, diferentes estudios confirman que el crecimiento es menos efectivo para lograr una reducción de la pobreza en países con altos niveles de desigualdad y que la velocidad de reducción tiende a ser mayor en países más igualitarios (PNUD, 2013).

En este marco, no deja de sorprender el giro que ha dado la casi totalidad del campo académico de la economía ortodoxa, al sostener, actualmente, que *una menor desigualdad y pobreza*

constituye una condición necesaria para el crecimiento (Birdsall y De la Torre, 2001; De Ferranti *et al.*, 2003; Perry *et al.*, 2006). Una tesis que en términos formales parece coincidir, aunque tal como veremos por diferentes motivos, con los más tradicionales postulados de la CEPAL y el pensamiento estructuralista latinoamericanos (CEPAL, 2010, 2012b).²

Según esta perspectiva, las sofisticadas justificaciones “*ad hoc*” ofrecidas en el marco de las predicciones de Kuznets o la teoría de los mercados duales de Lewis para economías en vías de desarrollo, entrarían en franco desuso.³ Sin embargo, la promesa de un horizonte de convergencia continúa vigente. Un conjunto de reglas de eficiencia distributiva e igualdad de oportunidades económicas y socio-educativas, serían condición necesaria previa para el desarrollo. Sin embargo, a no confundirse, tales reglas sociales sólo habrán de dar frutos si los procesos de apertura, desregulación y liberalización económica no ceden terreno.

En tal sentido, más allá de esta particular reformulación, continúan vigentes para estos economistas, de manera menos solapada, los postulados del “Consenso de Washington”. Tal como sabemos, dichos postulados fueron aplicados a los países latinoamericanos durante los últimos decenios del siglo xx y, en algunos casos también, durante los primeros decenios del siglo xxi, con efectos claramente regresivos en materia de pobreza y desigualdad. De lo que se trataría ahora es de hacer viable la libre oferta y demanda de bienes y servicios, pero introduciendo políticas de orden social y fiscal capaces de hacer sustentable una gobernabilidad fundada en el libre mercado.

² Para una revisión tanto de los acuerdos como de las diferencias teóricas que subyacen a estas consideraciones y propuestas en materia de política económica y social, véase Cortés (2013, 2014).

³ Según estas justificaciones, en realidad no habría nada que temer si se avanza en las reformas estructurales: el desarrollo y la convergencia habrán de constituirse en el necesario corolario de un proceso complejo y tortuoso, el cual obligaba a aceptar algunos costos sociales colaterales.

En efecto, la opinión que hoy prevalece entre los especialistas de esta corriente de pensamiento, incluidos los del Fondo Monetario Internacional, es que la concentración de recursos económicos en muy pocas manos lesiona el crecimiento económico (Dabla-Norris *et al.*, 2015: 7). Por una parte, en sociedades con altos niveles de desigualdad en el disfrute del ingreso suelen elegirse estrategias económicas que benefician a los sectores sociales con mayor poder, en vez de apoyar a los sectores medios y a las clases populares y, por lo tanto, en esos países es posible que no se seleccionen las políticas tendientes a reducir la asignación ineficiente de recursos (Levy y Walton 2009: 16). En segundo lugar, en las sociedades donde los mercados de capitales son restrictivos, los proyectos económicos eficientes que podrían llevar a cabo los estratos pobres quedan fuera de toda posibilidad o, en el mejor de los casos, su rentabilidad se reduce de manera significativa, sea por el costo del crédito u otras barreras económico-institucionales (De Ferranti *et al.*, 2003: 15-16; Bourguignon, 2004).

Pero la interpretación ofrecida por el enfoque ortodoxo está centrada casi exclusivamente en el campo de reglas o normas distributivas, quedando al margen de toda consideración las condiciones socioeconómicas subyacentes que imponen reglas de generación y distribución de los ingresos producidos por una sociedad. De ahí que gran parte de las preocupaciones se centren en la transparencia, eficiencia e impacto de las políticas distributivas, en la medida que las mismas no intervengan en las relaciones de mercado, a la vez que garanticen una mayor participación social como consumidores de las poblaciones asistidas.

De tal modo, que cualquier sesgo o desviación en materia de sub-bienestar sería el resultado de “ineficacias” o “distorsiones” en las instituciones públicas o de mercado a cargo de garantizar una correcta asignación de los recursos disponibles. En ningún caso se ponen en tela de juicio las desigualdades económicas sistémicas que subyacen a los procesos productivos y distributivos, incluidas las instituciones a cargo de la operación. Los problemas estructurales en la matriz productiva se habrán de resolver

gracias a la dinámica de los propios mercados, sin necesidad alguna de políticas públicas distributivas en materia de promociones, recursos y capacidades socio-productivas, a nivel sectorial, regional o social.

En cambio, para el pensamiento estructuralista de la CEPAL –al cual adhiere esta obra– la relación virtuosa entre menor desigualdad y mayor crecimiento no es tan simple ni lineal. El progreso en las condiciones sociales de la población debe estar acompañado de un cambio en la matriz productiva y en las instituciones de la seguridad social que haga sostenible dicho desarrollo (CEPAL, 2016a). Como se planteó en la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe (Lima, noviembre de 2015), “la persistencia de la pobreza y de altos niveles de desigualdad no solo conlleva costos personales para quienes la sufren, sino que también, en términos sociales y económicos, afecta a la sociedad como un todo”.

Desde esta perspectiva, la desigual distribución del ingreso es un emergente, no ya como función directa del crecimiento, ni tampoco de políticas o instituciones asistenciales, sino como resultado de las relaciones sociales de producción –nacionales e internacionales– que operan en el ámbito de los procesos de reproducción social en cada formación económica nacional. De tal modo que la concentración económica, al menos en sociedades sometidas a sistemas productivos estructuralmente heterogéneos, pondría barreras a la difusión tecnológica, establecería límites al acceso generalizado al crédito, recortaría la expansión del mercado interno, impediría el aprovechamiento de los recursos productivos (incluyendo la capacidad emprendedora e innovadora de la fuerza de trabajo), segmentaría las relaciones sociales de producción y, como resultado de todo ello, incluso bajo ciclos de crecimiento, el proceso de acumulación reproduciría excedentes de población y de recursos productivos (Prebisch, 1949; Pinto, 1976). Ello, justamente, operaría como barreras estructurales, no sólo respecto al crecimiento, sino también en función de una más equitativa distribución del ingreso, incluso bajo transiciones históricas donde las políticas económicas se es-

fuercen por ampliar el mercado interno, o las políticas sociales asuman un carácter casi universal.⁴

En el periodo reciente, según la CEPAL la desigualdad se habría reducido en aquellos países de la región (CEPAL, 2016a; 2016c) cuyos gobiernos habrían dado mayor prioridad a los objetivos de inclusión social, promoviendo para ello el crecimiento del mercado interno y políticas activas de carácter redistributivo. Sin embargo, a pesar de estos avances, según este organismo, persisten altos niveles de desigualdad, que la mayor parte de la bibliografía contemporánea plantea que se erige como una poderosa barrera para la erradicación de la pobreza, la ampliación de la ciudadanía y el ejercicio de los derechos, así como para la gobernabilidad democrática. Es decir, más allá de las efectivas mejoras que hayan generado los procesos de crecimiento y las políticas de transferencias de ingresos a los pobres, la integración sistémica como fuente de convergencia social sigue siendo un horizonte todavía lejano (CEPAL, 2013, 2014b).

En fin, luego de una larga experiencia en programas modernizadores en América Latina, se cuenta con suficiente conocimiento de nuestra realidad social y de desarrollos teóricos que llevan a sospechar que la persistencia del subdesarrollo regional

⁴ Teniendo como referencia a América Latina, Prebisch, Pinto, entre otros investigadores de CEPAL, sostuvieron la tesis de que los países que presentaban un alto grado de especialización y que estaban orientados al mercado externo (explotaciones mineras, agrícolas y economía de plantación) tendían a presentar mayor heterogeneidad estructural que aquellas economías cuyos aparatos productivos se orientaban al mercado interno o al externo. Además, los países de América Latina donde había un Estado nacional relativamente independiente presentaban mayores posibilidades de transferir el dinamismo del sector externo al interno y en consecuencia mitigar la tendencia hacia la mayor dispersión de los ingresos. El concepto de heterogeneidad estructural acuñado por Prebisch alude a la dispersión del desarrollo tecnológico en las economías periféricas, que conlleva un amplio abanico de la productividad del trabajo y una consecuente distribución desigual del ingreso. Este argumento lleva a concluir que de persistir la especialización productiva –explotando las ventajas comparativas–, los países de América Latina caerán en una trampa de subdesarrollo con altos niveles de desigualdad económica.

no se debe a la falta de capitalistas con voluntad ni de capacidades de acumulación, ni tampoco a la ausencia de condiciones favorables para que tales procesos tengan lugar. El persistente subdesarrollo parece estar asociado a factores económicos, sociales y políticos estructurales, antes que a factores socio-culturales individuales, como los educativos e, incluso, político-normativos. En este marco, la región ha venido acumulando promesas, ambiciones y voluntades de progreso que a manera de grandes olas expansivas han probado suerte sin éxito en materia de convergencia hacia un desarrollo con equidad social. A pesar de dichos procesos o debido a ellos, al mismo tiempo que algunos grupos de la sociedad han logrado acceder a posiciones modernas de “élite económica” y de “clase media”, están ampliamente extendidos los grupos poblacionales que continúan excluidos del progreso económico, social y cultural.

Desde esta perspectiva, hay una pregunta esencial, particularmente vigente en América Latina: ¿por qué en el contexto de la enorme movilización y concentración de capital desplegada a través de casi un siglo de historia económica, las políticas inspiradas en la “mano invisible” de los mercados ni las que reivindican la “fuerza reguladora” del Estado, fueron capaces de generar en América Latina “el goteo” sobre los mercados de trabajo y la reproducción social, traducible en un efectivo bienestar social con mayor equidad?

Esta obra recoge esta interrogación suponiendo que la principal dimensión de la desigualdad social es la estratificación socio-económica, la cual está fuertemente determinada por la matriz productiva, la estructura de la propiedad y la distribución del poder, los recursos y los activos productivos. Una de las manifestaciones más claras y evidentes de estas desigualdades es la que aqueja a la distribución de los ingresos, que es, a la vez, la causa y el efecto de otras inequidades en ámbitos como la educación, la salud y el mercado de trabajo. De tal modo que una menor desigualdad en la distribución del ingreso promueve un mejor funcionamiento de los mercados, la gobernabilidad y la cohesión social. Por el contrario, la combinación de los altos niveles de

desigualdad en la distribución del ingreso con políticas de libre mercado tiende a repercutir de manera regresiva sobre el bienestar social, tanto en materia de empleo, como en la educación, la salud, la vivienda, el espacio público y residencial. En tales condiciones, los estratos sociales tienden a segregarse, la mezcla social se hace mínima, la salud se jerarquiza y lo mismo ocurre con las escuelas, los medios de transporte y los lugares de entretenimiento. Las sociedades sometidas a tales condiciones se transforman poco a poco, concentrando el poder, la riqueza y los ingresos, pagando el costo de la pérdida de cohesión social. Es decir, son estratégicas las razones por las cuales reducir la desigualdad es clave para avanzar en el desarrollo.

El riesgo no es menor para nuestras sociedades, en efecto, si las teorías ortodoxas dominantes –y las promesas políticas asociadas a ellas– fracasan, es decir, no producen tal como es de esperar el salto de desarrollo socioeconómico, la brecha estructural entre crecimiento y bienestar seguirá agravándose, resultando cada vez más difícil revertir tales condiciones. En definitiva, una vez más, las ventajas comerciales para una eventual convergencia se habrán desperdiciado, y el ideario de construir una sociedad con instituciones democráticas más robustas, se verá también frustrado. Todo ello, resulta particularmente preocupante dado que, en realidad, no parece haber evidencia empírica fiable que permita suponer que algo diferente haya ocurrido en la relación entre crecimiento productivo, concentración económica y persistencia de una población sobrante bajo la dinámica de acumulación capitalista vigente en la región. Esto, incluso, a pesar de la creciente intervención en materia redistributiva de los gobiernos –cualquiera fuese su ideología–, los cuales han implementado –bajo el auspicio de los organismos financieros multilaterales– una serie de políticas y programas de transferencia condicionada de ingresos en favor de las poblaciones más pobres, con el fin de mejorar su capital humano, social y cultural, y lograr, de ese modo, poner fin a la reproducción intergeneracional de la pobreza (Salvia, 2015: 25-28).

Cada nuevo impulso modernizador –sin su debida consideración de las estructuras sociales preexistentes– parece ampliar

las brechas de desigualdad y profundiza la marginalidad económica, política y cultural de regiones, comunidades y poblaciones. Pero sin arriesgar todavía un juicio concluyente, cabe aquí abordar la tesis de que, en el marco de las nuevas políticas de liberalización, desregulación e integración a la economía mundial, las cuales vienen madurando desde hace varios decenios, esté emergiendo una relación virtuosa entre el crecimiento, el bienestar y la equidad distributiva. En tal caso, el estudio histórico concreto de los procesos político-económicos y socio-distributivos de orden nacional constituye el primer y necesario paso de la investigación para poder confirmar, especificar o refutar la tesis ortodoxa.

Si bien estos problemas son de alcance regional, es nuestro objetivo centrar la atención en los casos de México y Argentina. Su estudio comparativo presenta especial relevancia: durante los últimos tres decenios, aunque con perfiles sociodemográficos diferentes, ambos países ejecutaron de manera ejemplar desde antes de mediados del siglo xx, el ideario desarrollista fundado en políticas de industrialización sustitutiva y ampliación del mercado interno. Pero agotado este programa de desarrollo a mediados de los años setenta, los dos países se convirtieron a finales de los años ochenta en ejemplos exitosos de las reformas estructurales y de las políticas de liberalización económica promovidas por el Consenso de Washington, las cuales lograron muy rápidamente una extendida aplicación en América Latina y el Caribe a partir de finales los años ochenta y durante casi todo el decenio del noventa.⁵

Sin embargo, luego de más de medio de siglo de derroteros político-económicos compartidos, ambos países parecen haberse distanciado luego de las crisis financieras internacionales ocurridas con el arranque del siglo xxi: mientras que México conti-

⁵ Para un análisis de la denominada “trampa neoliberal” generada en materia de crecimiento y desigualdad por las reformas estructurales de los años noventa para el caso argentino, véase Salvia (2012).

nuó, actualizó y procuró profundizar su programa de reformas neoliberales, Argentina, ayudado por las condiciones internacionales, hizo un giro en materia de estrategia de crecimiento económico, poniendo en marcha un programa de contrarreformas y políticas heterodoxas de carácter populista. En ambos casos, con discursos, políticas y medidas orientadas a combatir las causas estructurales del subdesarrollo, pero siguiendo para ello marcos programáticos diferentes.

Justamente, son estos senderos político-económicos, coincidentes en emprender inicialmente una serie de reformas estructurales ortodoxas, y divergentes al final del periodo, sobre todo a partir de la contra-reforma emprendida en el caso argentino, los que dotan de valor académico al estudio comparado de los procesos ocurridos en materia de distribución primaria y secundaria del ingreso en ambos países. En este sentido, el diferente signo de las políticas económicas, sociales y laborales emprendidas permite preguntarse por el grado de confirmación que han logrado las promisorias predicciones hechas tanto por el pensamiento ortodoxo como por los programas reformistas o heterodoxos.

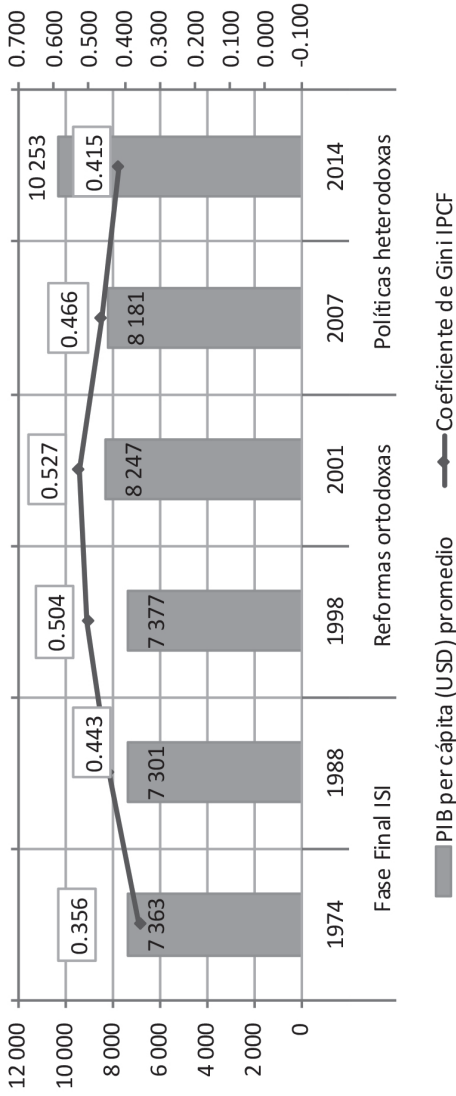
Pero si bien parece razonable suponer que no hay una única explicación para los cambios ocurridos en la distribución de ingreso en ambos países, la existencia de una supuesta conjunción de factores no implica que tales comportamientos puedan quedar indeterminados, así como tampoco que se deba recortar los hechos para que éstos se ajusten a las explicaciones disponibles. Al menos para los casos de Argentina y México, es posible plantear algunas sospechas sobre el llamativo optimismo que manifiestan hacia sus respectivos supuestos las tesis en debate. Es justamente, frente a esta controversia que cabe interrogarse en qué medida los diferentes comportamientos nacionales ocurridos en la evolución de la distribución del ingreso tuvieron por detrás la existencia de mercados más abiertos y menos regulados, junto a políticas sociales más eficientes –tal como predica la teoría ortodoxa–, o, por el contrario, la mayor fuerza o debilidad de las regulaciones económicas y laborales introducidas por los Estados –tal como sostiene el enfoque institucionalista–, o, junto con los

factores señalados por ambas aproximaciones conceptuales, hay que considerar las condiciones impuestas por un sistema productivo estructuralmente desigual y heterogéneo, en el cual también juegan un papel las propias estrategias de subsistencia de los hogares –tal como plantean los enfoques estructuralistas latinoamericanos–.

La desigualdad distributiva es un fenómeno de gran complejidad, por lo que agotar el análisis de sus causas y consecuencias, así como de sus mecanismos de reproducción y permanencia en el tiempo, excede los objetivos de este libro. Lo que se procura, en este primer esfuerzo, es avanzar en la identificación y caracterización de los principales ejes que estructuran la matriz de la desigualdad tanto en México como en Argentina, y el modo en que esta matriz ha ido mutando en paralelo a los diferentes senderos político-económicos que siguieron ambos países en los últimos decenios. En este sentido, este libro trata sobre las tendencias, cambios e invariancia que experimentó la distribución del ingreso de los hogares, tanto en Argentina (Gran Buenos Aires) como en México, durante los últimos cuarenta años. Con este propósito se examinan sus interrelaciones, articulaciones y rupturas con la particular dinámica político-económica vivida por ambos países. Pero no menos importante es identificar el alcance efectivo de los procesos distributivos introducidos por los mercados de trabajo y las políticas sociales sobre la reproducción social de los estamentos más pobres.

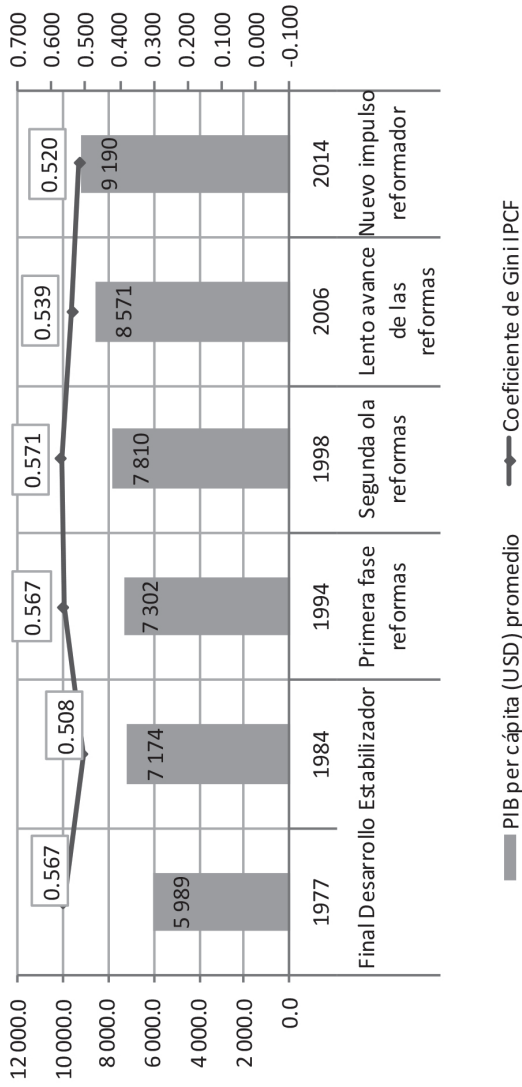
Es en este punto donde el conjunto de los trabajos reunidos en este volumen coinciden al nuclearse en torno a una interrogación crítica más general: ¿cómo se explica que, en un contexto como el de los últimos decenios, con tasas positivas de crecimiento, inversión y concentración económica, tanto las políticas inspiradas en la fuerza de los mercados como las que ponderan el papel protagónico del Estado, no logran una reducción estructural de las desigualdades productivas, laborales y distributivas que se reproducen en el sistema social? Sin menoscabar las significativas diferencias que en materia de orientación y resultados han tenido las políticas económicas aplicadas en ambos países

GRÁFICA 1.1. Argentina 1974-2014: índice de Gini y PIB per cápita (USD a precios constantes de 2010).



FUENTE: elaboración propia a partir del Banco de Datos del Banco Mundial y la EPH-INDEC.

GRÁFICA 1.2. México 1974-2014: índice de Gini y PIB per cápita (USD a precios constantes de 2010)



FUENTE: elaboración propia a partir del Banco de Datos del Banco Mundial y la ENIGH-INEGI.

durante los últimos decenios, los capítulos de este libro apuntan a “llamar la atención” acerca de los límites estructurales que han encontrado dichas políticas para cumplir con sus promesas de progreso económico e integración social.

La desigualdad económica prevaleciente en América Latina forma parte de los problemas de investigación del campo académico, así como de las agendas de los encargados de definir las políticas públicas. Este interés, y a la vez preocupación, se fundamentan en las evidencias disponibles y en la noción de que la desigualdad económica y sus efectos sobre la pobreza rompen el principio de equidad que subyace a las sociedades democráticas modernas, debilita la cohesión social y por esta vía aviva el fuego del conflicto social, y constituye un obstáculo que atenta contra el desarrollo de los países. Pero si bien estas consideraciones forman parte de un aparente acuerdo político ciudadano, los argumentos esconden supuestos y perspectivas teóricas opuestas y en competencia acerca de cuáles son las leyes que organizan los hechos, los pilares en qué apoyarse y los obstáculos por vencer; todo lo cual ha derivado en orientaciones divergentes en materia de políticas públicas.

En este marco, cabe hacer a continuación una rápida revisión crítica de los supuestos y argumentos teóricos que están detrás de los programas económicos aplicados durante los últimos decenios en América Latina. En clave para este objetivo, revisar los fundamentos que han justificado el arsenal de políticas de liberación económica, apertura y desregulación (derivadas del Consenso de Washington), las cuales constituyen un hito central de los procesos socioeconómicos que han vivido nuestros países en los últimos casi cuatro decenios, en lo relativo al crecimiento económico y la desigualdad en la distribución del ingreso.

1.1. LA RELACIÓN ENTRE CRECIMIENTO Y DESIGUALDAD EN LA ECONOMÍA ORTODOXA

Durante los años setenta y hasta la primera parte de los años noventa los regímenes políticos autoritarios florecieron en América Latina. En la misma época se hizo popular en esta zona del planeta la teoría del “goteo” (*trickle-down effect*), mal llamada teoría del “derrame”, la cual fue adoptada como una ley general del crecimiento.⁶ Su fundamentación conceptual se derivó fundamentalmente de una lectura particular de la teoría de Kuznets, la cual relaciona la evolución del ingreso con la desigualdad en su distribución. El estudio del proceso de industrialización que se llevó a cabo en algunos países hoy desarrollados (Estados Unidos, Alemania e Inglaterra) le permitió a este autor, observar una relación en forma de una U invertida entre la desigualdad en la distribución del ingreso y el ingreso per cápita. En los comienzos

⁶ Según Nun, el término “derrame” devino de una alteración deliberada del término “goteo” o “chorrito”, en el marco de la teoría del *trickle-down effect*, la cual nunca contó de fundamento científico. Economistas conservadores de Estados Unidos se habrían apropiado, a mediados del siglo xx, de una ironía del humorista Will Rogers, dicha en plena crisis de 1930, a partir de la cual se proclamó la teoría del *trickle-down effect*. En inglés, el sustantivo *trickle* designa a un chorrito de líquido, y el verbo *to trickle* designa a gotear. De la supuesta teoría del *trickle-down effect* se valió el presidente Ronald Reagan, en enero de 1981, para justificar una fenomenal rebaja de 60% en los impuestos que pagaban los más ricos. Según el postulado, agrandar la desigualdad acabaría redundando en una disminución de la pobreza gracias al goteo. Este argumento se popularizó en América Latina en la misma época, siendo reproducida por expertos, políticos y comunicadores sociales, pero con una malversación: para hacer más atractiva la teoría reemplazaron “goteo” por “derrame”, logrando instalar este término tanto en la discusión académica como en el lenguaje de sentido común. En clave de dar cuenta del valor de estos hechos históricos, Nun trae a colación el teorema que formuló en 1928 William I. Thomas: si las personas definen una situación como real (aunque no lo sea), la situación será real en sus efectos. En este caso, “la inexistencia de una teoría del derrame no es un obstáculo para que sus secuelas se hayan hecho sentir. Y mucho”. Nun, J. (22 de junio de 2011). “La riqueza no gotea, ni derrama”, *La Nación* (Buenos Aires). <https://www.lanacion.com.ar/1383387-la-riqueza-no-gotea-ni-derrama>. Última consulta: 12/05/2018.

del desarrollo, cuando prevalece la sociedad agraria, coexisten niveles bajos de desigualdad y de ingreso; en las etapas intermedias, en la medida que tiene lugar el proceso de industrialización, ambas variables crecen; y, finalmente, en los niveles altos de desarrollo la concentración del ingreso decrece.

La versión que se diseminó fue que la concentración del ingreso resulta una condición necesaria para que la economía entre en un proceso de crecimiento sostenido. Al respecto, se argumentaba que una vez que el ingreso per cápita creciera lo suficiente iba a tener lugar un proceso de redistribución de los frutos acrecentados de la actividad económica en favor de los sectores sociales localizados en la base de la pirámide social. Sin embargo, la supuesta correspondencia entre estas regularidades y la propia tesis de Kuznets constituye una relación forzada, como se verá en los párrafos que siguen basados en los planteamientos originales de Kuznets.

Según Kuznets (1965: 263-269) la regularidad estadística que observó en los tres casos analizados es resultado de la operación de dos paquetes de rasgos que operan durante el cambio en la estructura productiva. Uno de estos paquetes tiende a aumentar la desigualdad y el otro a disminuirla. El primero incluye las ideas que la propensión marginal al ahorro, la cual es mayor en los sectores de mayores ingresos, y que la desigualdad es mayor en las zonas urbanas que en las rurales. El segundo paquete en que se encuentran los factores que tienden a disminuir la desigualdad incluye tres procesos: 1] tendencia a la igualación de las productividades marginales; 2] disminución de la importancia relativa de los ingresos de la propiedad dentro del ingreso total, y 3] cambios institucionales que refleja la preocupación estatal por la seguridad social y el pleno empleo.

Su modelo supone que en el inicio del proceso la economía es dual, aunque predominantemente agraria. El crecimiento económico liderado por la industria, financiada con el ingreso de los sectores sociales que tienen capacidad de ahorro, que se asientan en las zonas urbanas, provoca el desplazamiento de la población desde el campo hacia la ciudad. Al aumentar el peso

relativo de la población en las ciudades, que se caracteriza por mayores niveles de desigualdad –debido a la variedad y dispersión de la actividad económica–, se profundiza la concentración del ingreso.

En la medida que la industrialización avanza y sigue creciendo el ingreso per cápita se intensifica la competencia, especialmente en el sector moderno, lo que lleva a una disminución en el abanico de las discrepancias sectoriales. Este proceso, junto con la caída relativa del sector agrícola y de la renta de la tierra, hace que se atenúe la dispersión de los ingresos. Ambos procesos se ven reforzados, según Kuznets, por la preocupación del Estado por el pleno empleo y la seguridad social.

La adopción de las etapas del crecimiento económico con el consiguiente comportamiento de la desigualdad, como una ley ahistórica merece algunos comentarios:

- a] El modelo de Kuznets supone la presencia de un Estado benefactor, no de tipo asistencial o residual como el que propugna la corriente de pensamiento económico hoy dominante. Los economistas ortodoxos, inscritos en esta vertiente conceptual no se dieron el trabajo de examinar las consecuencias que podría tener para el modelo que no opere al menos la tercera de las condiciones postuladas por Kuznets, que llevarían a una menor desigualdad en los estadios avanzados del desarrollo.
- b] El propio Kuznets advierte sobre el peligro de que, basándose en el hecho que los países por él analizados, una distribución desigual del ingreso hubiese generado un proceso de acumulación de ahorros y la formación básica de capital, suponga válidamente que mantener o acentuar las desigualdades económicas en los países subdesarrollados resulte una condición para asegurar el mismo efecto.⁷

⁷ Según Kuznets: “Existe peligro en las analogías simples, en argumentar que, puesto que en el pasado hubo una distribución desigual del ingreso en Eu-

- c] Al imponerse la analogía simple, y tal vez ideológicamente sesgada, no se hicieron las adecuaciones necesarias, como por ejemplo incluir la evidencia empírica de que en el último cuarto del siglo xx los capitalistas estuvieron expuestos a mayores “tentaciones” de mercados que las que vivieron los sectores de altos ingresos de desarrollo originario que estudió Kuznets.
- d] Hay que agregar que un estudio publicado en 1990, realizado por Sundrum, confirma las precauciones de Kuznets. Un análisis detallado de la base empírica de las investigaciones que dieron validez a la hipótesis de la U invertida en los años de 1960 y 1970 lo llevó a concluir que, en primer lugar, las reinterpretaciones contemporáneas de la tesis de Kuznets cometieron el error metodológico de dinamizar resultados de investigaciones sincrónicas; y que, en segundo lugar, tales predicciones resultan refutadas a la luz de estudios con datos temporales que ponen en duda que dicha relación exista (Sundrum, 1990: 80-85).⁸

ropa occidental y ésta produjo la acumulación de ahorros y el financiamiento de la formación básica de capital, mantener o acentuar las desigualdades del ingreso existentes en los países subdesarrollados resulta necesario para asegurar el mismo resultado. Aun haciendo de lado las implicaciones para los grupos de menor ingreso, podemos encontrar que en al menos algunos de estos países hoy día las propensiones al consumo de los grupos de altos ingresos son mucho mayores y las propensiones al ahorro mucho menores que las que tuvieron aquellos grupos de altos ingresos más puritanos, en los países desarrollados del presente. Es peligroso argumentar que en virtud de que probaron ser favorables en el pasado los mercados completamente libres, la falta de penalidades implícitas en los impuestos progresivos y similares, son indispensables para los países ahora subdesarrollados. Bajo las condiciones presentes los resultados pueden ser totalmente opuestos: retiro de los activos acumulados hacia canales más ‘seguros’, ya sea a través de la fuga de capitales o bienes raíces, y la incapacidad de los gobiernos de servir como agentes básicos del tipo de formación de capital indispensable para el crecimiento económico” (Kuznets, 1965: 284).

⁸ Después de realizar una revisión exhaustiva de la bibliografía sobre el tema concluye que la relación entre ingreso per cápita y desigualdad que observaron los estudios realizados a partir de datos sincrónicos se debe a que en los años

Una serie de estudios recientes, basados en información de impuestos de más de 20 países, han puesto en cuestión el estudio de Kuznets, quien habría estudiado un lapso histórico particularmente excepcional, plantean que la desigualdad en la distribución del ingreso tiende a reducirse en periodos de convulsiones económicas, crisis políticas y guerras, debido a que en esos casos suele decaer la participación relativa de los ingresos del capital (Piketty, 1995: 1004-1042; Piketty, 2007: 8-12; Piketty, 2014).

En su conocido estudio comparativo de naciones industriales, Alberto Alessina y Dani Rodrick, pusieron de manifiesto una clara relación inversa entre el crecimiento económico y la desigualdad: aquel fue mucho más lento allí donde 5% o 20% de mayores recursos se adueñó de una parte más elevada del ingreso, y resultó más alto en los países donde sucedió lo opuesto, es decir, donde quienes menos tienen recibieron una porción más grande de la torta.

En el marco de esta verdadera cascada de contradicciones, resulta sorprendente que la idea que “la desigualdad es buena para el crecimiento económico”, esparcida desde el pensamiento ortodoxo (coloquialmente llamado neoliberal), haya tenido tanta vigencia en el “sentido común” del campo político-académico latinoamericano.⁹ Ahora bien, como ha señalado Nun (2011), que

sesenta y setenta los países asiáticos tenían los más bajos niveles de desigualdad y de ingreso per cápita; los países de América Latina se caracterizaban por alta desigualdad e ingreso per cápita medio, y los países desarrollados exhibían los más altos ingresos per cápita y baja concentración. Si se ponen los ingresos per cápita en el eje de las abscisas y la desigualdad (normalmente medida por el índice de Gini) en el eje de las ordenadas, la línea en la gráfica asume la forma de una U invertida (Sundrum, 1990: 86).

⁹ El uso político de la U invertida de Kuznets es una hoja de la tijera; la otra es la tesis de Huntington (1968) que sostiene que los países autoritarios crecen más rápidamente que los democráticos, en la medida que no distraen recursos para financiar la inversión. Przeworski *et al.* (2000) demostraron con una amplia base empírica la falsedad de esta relación, ya que si bien es cierto que los gobiernos autoritarios invierten más que los democráticos, la eficacia de la inversión es más reducida de modo que, concluyen, no hay relación entre tipos de regímenes y crecimiento económico.

esta tesis no haya encontrado evidencia empírica que la respalde, no implica que no haya tenido efectos regresivos sobre el desarrollo económico y social de nuestros países.

El núcleo del razonamiento es de un simplismo pasmoso. Parte de suponer que la gente responde siempre de modo lineal a los incentivos que se le ofrecen; por lo tanto, permitir que se eleven rápidamente las ganancias va a estimular de inmediato un aumento de las inversiones productivas que, a su vez, ampliarán la demanda de mano de obra. De esta manera, más tarde o más temprano, el proceso terminará beneficiando también a los de abajo, porque goteará a través de mejores ingresos y posibilidades de consumo. La doble condición es que no se promuevan reformas fiscales pretendidamente progresivas que afecten a las utilidades y que no se interfiera en la libre operación de los mercados. Satisfechas estas exigencias, el goteo ocurrirá inevitablemente porque ni siquiera depende de la generosidad o de la benevolencia de los empresarios. Lo notable es que la historia contemporánea de los Estados Unidos prueba todo lo contrario (Nun, 21 de junio de 2011).

Seguramente debido a estas mismas debilidades, durante la época de las reformas estructurales de los años noventa, el pensamiento ortodoxo buscó recuperar una serie de argumentos teóricos con mayor respaldo para justificar las políticas de liberalización económica. Uno de esos antecedentes retoma del mismo modo que lo hace Kuznets, la vigencia de un sistema productivo dual, el cual responde a diferentes productividades entre las economías “agrícolas o tradicionales”, por una parte, y las “no agrícolas-industriales o modernas” por la otra (Ranis, 1988). Para la interpretación desarrollista, la dicotomía se presentaba entre un sector “capitalista” y un sector de atrasado de “subsistencia” (Lewis, 1954). En ambos casos, la superación del subdesarrollo implicaba disolver o asimilar las economías tradicionales o de subsistencia, transformándolas en economías modernas o poniendo al servicio de los sectores más dinámicos los recursos productivos disponibles (fuerza de trabajo y recursos naturales) no bien empleados por el sector tradicional de subsistencia. Pero para el modelo de Lewis, mucho antes de la eliminación comple-

ta de tal excedente de mano de obra, la economía de un país debería emprender la apertura externa con el objeto de mantener bajos los salarios reales por medio de dos expedientes: *a*] aumentar la inmigración de mano de obra, o *b*] exportar capitales.

Pero según el enfoque neoclásico, para que una economía atrasada que participa en un mercado mundial logre un proceso exitoso de convergencia se requiere emprender la ruta exportadora y de apertura económica antes de agotar la etapa de sustitución de importaciones. En ese caso, y apoyado en las predicciones de la teoría del comercio internacional de Heckscher-Ohlin, el país deberá especializarse en la producción de bienes primarios con ventajas competitivas, lo que acrecentará la demanda de trabajo en el sector exportador y tenderá a acrecentar los salarios reales de los trabajadores de menor calificación relativa. Esto a su vez permitiría que se profundice el proceso de capitalización y absorción de fuerza de trabajo en el sector moderno industrial. Así, el crecimiento del sector exportador impulsará la eliminación del dualismo interno y la integración de la economía en un desarrollo totalizante.

Dado que la mayoría de los países en vías de desarrollo poseen mano de obra no calificada en abundancia, lo que constituye un factor de la producción bajo su propio control, es de esperar que la apertura del mercado mejore la distribución de los ingresos y, por lo tanto, el bienestar tanto absoluto como relativo de los sectores pobres. De esta manera, la apertura al comercio exterior de los países atrasados debería provocar una disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso. El mayor problema sobre estos argumentos, además de no ser tan populares ni simplistas como la tesis del “derrame”, es que el resultado esperado –luego de cuarenta años de políticas de apertura comercial– no ha tenido todavía lugar, al menos por los motivos postulados, en ninguno de los países de la región.

Esta acumulación de evidencias contrarias a los postulados y las promesas “neoliberales”, altamente desgastantes en lo político, parece haber influido en el giro copernicano dado por el pensamiento ortodoxo. La idea de que la desigualdad en la distribu-

ción del ingreso era “buena para el crecimiento económico”, ha cambiado y en la actualidad se considera que es “mala para el crecimiento económico”. Se produce así, tal como mencionamos, un acuerdo tácito con las ideas de la CEPAL. Sin embargo, es necesario insistir, pese a coincidir en la conclusión, los supuestos y las explicaciones difieren, así como las recomendaciones de políticas son esencialmente opuestas.

De Ferranti y otros (2003), autores de un documento del Banco Mundial, no sólo asumen la idea de que la equidad en la distribución del ingreso es “buena para el crecimiento económico”, sino que también develan los mecanismos que explicarían esa relación. Al iniciar el texto de referencia, sostienen:

Antes de iniciar un volumen completo sobre la desigualdad, convendría detenerse y plantear la siguiente pregunta: ¿Por qué debemos preocuparnos? La misión del Banco Mundial es ayudar a los países a eliminar la pobreza. Sin embargo, la pobreza y la desigualdad, aunque son temas relacionados, son diferentes. Por lo tanto, la pregunta de por qué el Banco Mundial debe preocuparse es válida y las respuestas clave son tres: a los pueblos y los gobiernos en el Banco Mundial les disgusta la desigualdad; dado un nivel de ingreso a mayor desigualdad mayor pobreza, aún más, mayor desigualdad significa una tasa más lenta de reducción de la pobreza; el alto nivel de desigualdad reduce la propia tasa de crecimiento (De Ferranti y otros, 2003: 10 y 11).

Los mercados imperfectos de créditos o de seguros impedirían que los ricos presten a los pobres, en cuyo caso la solución de mercado no es la óptima, pues no se aprovecharían las mejores iniciativas de inversión (y, por lo tanto, el producto alcanzado es subóptimo); además, reforzaría la desigualdad porque las tasas de rentabilidad serían mayores para los ricos que para los pobres (De Ferranti y otros, 2003: 14-18 y 171-189).

En la misma línea argumental, Bourguignon plantea que se podría generar una menor desigualdad en la distribución del ingreso, si se redistribuye el capital –considerado no sólo en su forma física y financiera, sino también como capital humano– a favor de los pobres, cuyo acceso restringido a los mercados de

capitales se debe a la falta de colaterales. Las buenas ideas de inversión surgidas en esos sectores sociales aumentarían la eficiencia de la inversión y por lo tanto el producto (Bourguignon, 2004: 15). Hay que notar que tanto Bourguignon como el Banco Mundial sostienen que las imperfecciones en el mercado de inversiones hacen que haya mayor desigualdad y menor crecimiento. Sin embargo, ambas posturas difieren, ya que la primera propone como solución una redistribución del capital a favor de los pobres, mientras que la del banco la limita a una redistribución de los préstamos: que los ricos les otorguen a los pobres.

En esta misma tónica, en un artículo del Center for Global Development, en que se somete a una revisión crítica al Consenso de Washington, se señala que:

Altos niveles de desigualdad no sólo dificultan el crecimiento y la reducción de la pobreza, sino pueden contribuir a disminuir el crecimiento, lo cual, a su vez, hace difícil reducir la desigualdad (Birdsall, De la Torre y Valencia, 2010: 31).

Estos autores argumentan que una de las fallas del Consenso de Washington fue no considerar la desigualdad y, en consonancia con las medidas restantes (disciplina fiscal, política macroeconómica anti cíclica, entre otras) proponen nuevas áreas para la política pública: generar redes de protección social, mejorar la escolaridad de los pobres, apoyar los micronegocios, proteger los derechos laborales y la movilidad social. Además, es necesario atacar la corrupción y la discriminación, así como reorganizar los mercados de tierra y servicios públicos manejados por los propios consumidores.

Al respecto, el propio Fondo Monetario Internacional señala que, si aumenta en 1% la participación de 20% superior de la población ordenada por ingresos, el crecimiento del PIB disminuiría en 0.08 puntos porcentuales en los próximos cinco años, sugiriendo que los beneficios “no gotean”; y que un aumento similar a 20% inferior se asocia con un 0.38 puntos porcentuales de mayor crecimiento. Esta relación positiva entre participación

en el ingreso disponible y el crecimiento se mantiene para el segundo y tercer quintiles (clases medias) (Dabla-Norris *et al.*, 2015: 7).

En síntesis, el pensamiento neoliberal, después de sostener por muchos años –sobre todo en la época en que prevalecían los gobiernos autoritarios en la región– que la desigualdad es “buena para el crecimiento económico”, ha llegado a concluir lo contrario, que la desigualdad distributiva obstaculiza llevar a cabo “mejores” políticas, al interferir en el libre funcionamiento de los mercados. Es decir, coincide con las viejas ideas incubadas en la CEPAL. Sin embargo, aunque ambas líneas de pensamiento concuerden en el diagnóstico, difieren radicalmente en la estrategia. El pensamiento económico estándar propone una receta de más mercado y menos Estado; hay que remover los obstáculos que impiden una distribución más equitativa del ingreso, los que, además, interfieren en el libre funcionamiento de los mercados y, por lo tanto, en la asignación óptima de los factores productivos. Por el contrario, las ideas desarrolladas por la CEPAL abogan por reducir las desigualdades económicas como resultado de cambios en la estructura económica, que llevarían a disminuciones en la dispersión de las productividades y que dichos cambios deben hacerse bajo la activa conducción política del Estado, por encima de los intereses particulares de los actores sociales que detentan altas cuotas de poder. La receta es más Estado menos mercado.

Éste es el estado actual de los desarrollos teóricos sobre la relación entre crecimiento económico y desigualdad, sin embargo, es necesario precisar que la agenda emprendida por el Consenso de Washington para transformar las bases productivas y sociopolíticas de los países de América Latina, se llevó a cabo bajo el paraguas de la tesis del goteo, por lo que los aumentos en los niveles de desigualdad que se observaron en los años en que prevalecían los gobiernos dictatoriales, sonaron como música a sus oídos, mientras que a la sociedad se le hacía saber que la “ciencia” mostraba que no debían desesperar, pues los sacrificios presentes serían más que compensados por la liberalización, que promove-

ría la convergencia de los ingresos por derrame.

La agenda de transformación del Consenso de Washington (CW)¹⁰

A partir de los años noventa, la mayoría de los países de América Latina, Argentina y México entre ellos, se adhirieron al programa del Consenso de Washington. Este programa se puede concebir como una manera de formar mercados que da ventajas a la cima de la pirámide social que se reflejará en un aumento en la desigualdad (Stiglitz, 2012). A pesar de que hay muchos marcos a los que corresponden distribuciones distintas del ingreso, así como patrones de crecimiento y estabilidad, la experiencia en América Latina muestra que en países como Chile y México se adoptaron las medidas del CW, mientras que hay otros como Argentina y Uruguay que “fueron y volvieron”.

El “Consenso de Washington”, 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 los años ochenta debían llevar a cabo.¹¹ Este Consenso estuvo integrado por diez áreas, que se describen en el cuadro 1.1. 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 econó-

¹⁰ Esta sección fue escrita por Sara María Ochoa e Iliana Yaschine.

¹¹ 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).

CUADRO 1.1. El decálogo del Consenso de Washington

POLÍTICA	CONTENIDO DE POLÍTICA
1. Disciplina fiscal	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. Los recortes al gasto público son una forma mejor de reducir el déficit presupuestario que incrementar los impuestos.
2. Reorientación de las prioridades del gasto público	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	Un sistema fiscal eficiente cuenta con una amplia base, reglas suficientemente simples como para permitir un eficiente cumplimiento y moderados porcentajes de impuestos marginales. Tasas de interés determinadas por el mercado. Se desfavorecen tanto las tasas reales de interés negativas como las excesivamente positivas.
4. Liberalización financiera	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. 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.

CUADRO 1.1. (continuación)

POLÍTICA	CONTENIDO DE POLÍTICA
5. Tipo de cambio	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. El sistema de permisos de importación debe reemplazarse por aranceles.
6. Liberalización del comercio	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	Recibir bien la inversión extranjera directa en lugar de resistirla sobre bases nacionalistas.
8. Privatización	Los países deben deshacerse de las empresas estatales.
9. Desregulación	Fomentar la desregulación. Es compatible con una supervisión prudente de las instituciones financieras.
10. Derechos de propiedad	Los derechos de propiedad bien asegurados constituyen un pre-requisito básico para la operación eficiente de un sistema capitalista.

FUENTE: Williamson (1991).

mica, y que se basaban en el supuesto de que el mercado era mucho más eficiente en la asignación de los recursos.¹²

¹² 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

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 años 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”, al argumentar que estas 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 los años 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 sostenible, pero también una reducción más significativa de la pobreza y la desigualdad.¹³ Las intervenciones consideradas se describen en el cuadro 1.2.

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 los años 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 superación de la pobreza.¹⁴ La primera de ellas está caracterizada por recomendaciones que suponen un retiro del Estado de sus intervenciones

éste no era su sentido original.

¹³ Si bien se reconoce que en los decenios previos 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).

¹⁴ El Banco Mundial ha sido el organismo internacional que ha fungido como principal proponente del Consenso en materia de política social.

CUADRO 1.2. Reformas de segunda generación

POLÍTICA	CONTENIDO DE POLÍTICA
Calidad de las inversiones en recursos humanos.	Calidad y eficiencia de los sistemas de educación pública.
Promoción o creación de mercados financieros eficientes y sólidos.	El Banco Central como prestamista de última instancia, seguros de depósito, reglas prudenciales, supervisión y normas de intervención y cierre.
Mejoramiento del entorno legal y normativo.	Liberalización de los mercados laborales. Mejoramiento de las regulaciones que afectan la inversión privada en la infraestructura y servicios sociales.
Mejoramiento de la calidad del sector público.	Reforma de la administración pública.

Fuente: Banco Mundial (1998).

sociales por medio del recorte y reorientación en el gasto y subsidios generalizados; la segunda implica un regreso parcial de su papel 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 el cuadro 1.3). 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 en 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

CUADRO 1.3. Fases de las propuestas en política social

POLÍTICA	CONTENIDO DE POLÍTICA
Viraje hacia sistema residual de política social (1980s).	Recorte y redirección de gasto social. Eliminación o focalización de subsidios. Cuotas de pago para servicios sociales.
Regreso parcial del Estado por medio de programas compensatorios (1987-1990).	Implementación de programas compensatorios coyunturales.
Nueva agenda de la pobreza (1990s).	Crecimiento intensivo en trabajo. Transferencias monetarias. Redes de protección social.
Transferencias monetarias condicionadas y sistema de protección social (2000-2014).	Transferencias monetarias condicionadas. Sistema de protección social.

Fuente: elaboración propia.

potencialmente ayudar a reducir la pobreza.

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 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 el corto plazo, en el restablecimiento de la estabilidad macroeconómica, el crecimiento de la economía, la generación de empleos y, por lo tanto, en el incremento de los ingresos. Asimismo, en sintonía con la hipótesis de modernización que privó en los años cincuenta, se tenía confianza en que esta mejoría eco-

nómica, 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 los años 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 los años de 1980 se comenzó a contar con evidencia internacional que mostraba no sólo que la situación económica aún no se había reestablecido, sino que habían empeorado diversos indicadores sociales en los países que estaban instrumentando políticas de estabilización y ajuste (Cornia Jolly y Stewart, 1987; Stewart, 1995). Esto dio pie a una siguiente etapa, en la segunda mitad del decenio, 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).¹⁵ Dichos 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 ins-

¹⁵ 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”.

trumentación de redes de protección social (Banco Mundial, 1990). Durante ese decenio esta estrategia, que sin contradecir la ideología neoliberal representaba un cambio respecto a la postura de este organismo a principios del decenio 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 puesta en práctica de las medidas de la primera y segunda generación de reformas en materia económica.

El conjunto de medidas económicas de primera generación del CW conforman el núcleo central del denominado modelo neoliberal y como tal se ha mantenido hasta la actualidad. Las propuestas económicas posteriores sólo son complementos o adendas a ellas. No ocurre lo mismo con la política social pues, como se aprecia en el cuadro 1.4, pasa por cuatro etapas, que empieza por el retiro parcial de las actividades sociales del estado, continúa con un retorno vacilante, hasta llegar a nuestros días promoviendo programas de transferencias condicionadas y sistemas de protección, en lugar de los viejos sistemas implantados en la mayoría de los países de América Latina en el siglo xx.

Los cambios en la política social y la insistencia en el modelo económico neoliberal permiten sostener que implícitamente el CW supone que la política social es residual, es decir, debe adecuarse a la política económica. Entre los problemas sociales más recalcitrantes que ha debido abordar el “nuevo modelo económico” en América Latina destacan la desigualdad en la distribución del ingreso y la pobreza.

La siguiente cita tomada de un libro escrito por ex alto fun-

cionario del Banco Mundial arroja luces sobre el papel de la política social en el modelo neoliberal.

Sobre la base de que la economía de mercado, es el mejor mecanismo conocido para guiar eficientemente la producción y ajustar la oferta a la demanda, pero tiende a producir y reproducir pobreza y desigualdad, se hace necesario que el estado intervenga para reducir estos efectos no deseados; lo que da sentido y justifica las intervenciones gubernamentales en este tipo de sistema económico (Ravallion, 2016: 1).

Dicho de otra manera, si bien la intervención del Estado debe limitarse a garantizar los equilibrios macroeconómicos, la política social es necesaria para corregir las “injusticias” del mercado.

Esta perspectiva es muy distinta a la idea de que la desigualdad y la pobreza devienen del funcionamiento de las economías que se insertan en el mercado internacional a través de la exportación de productos primarios con escaso o nulo valor agregado, lo que provoca, por una parte, bajos niveles de productividad, que se asocian a la pobreza y, por otra, dispersión de productividades que es la base de la desigualdad en la distribución del ingreso en México.

En esta investigación procuraremos combinar las perspectivas estructural e individual, especialmente en relación con el comportamiento demográfico de la población, las decisiones que toman las familias para enfrentar las condiciones cambiantes del mercado y el papel de la educación frente a mercados que se expanden o contraen de acuerdo con la orientación del mercado y las vicisitudes de la economía.

1.2. LA MIRADA ESTRUCTURALISTA

Alrededor de 1989, momento en que en América Latina predominaba la tesis del goteo inspirada en el pensamiento de Kuznets (1965), en cuyo estudio sostiene que en las etapas intermedias del proceso de crecimiento (etapas en que se suponía se encontraban los países de la región) a “mayor desigualdad mayor creci-

miento”, el pensamiento cepalino seguía sosteniendo lo contrario: “a menor desigualdad mayor crecimiento”.

Los primeros planteamientos de la CEPAL sobre las condiciones de la desigualdad en la distribución del ingreso se remontan a Prebisch (1949), quien en disputa con las teorías dualistas dominantes en aquella época (Lewis, 1960), sostuvo que el subdesarrollo era un modo de funcionamiento y no un simple atraso (lo que abriría también un frente con las teorías que suponían que el crecimiento seguía etapas férreas, etapas que Rostow sistematizaría en 1960).

El concepto de heterogeneidad estructural acuñado por Prebisch alude a la dispersión del desarrollo tecnológico en las economías periféricas, que conlleva un amplio abanico de la productividad del trabajo y una consecuente distribución desigual del ingreso. Este argumento llega a la conclusión que de persistir la especialización productiva –explotando las ventajas comparativas–, los países de América Latina caerán en una trampa de subdesarrollo con altos niveles de desigualdad económica.

Prebisch (1949, 1970) y Singer (1950) destacaron el dualismo del modelo de crecimiento regional, subrayando la existencia de un sector de alta productividad, fuertemente vinculado al mercado exterior, y otras actividades de muy baja productividad, vinculadas al mercado interno o a la simple subsistencia. Argumentan que la falta de encadenamientos productivos con la actividad económica nacional impide que los beneficios de las innovaciones e inversiones en los sectores más dinámicos se difundan al resto del sistema productivo. De acuerdo con este enfoque, las actividades de subsistencia tienden a perdurar dado que dan ocupación a una amplia oferta de mano de obra redundante, frente a las cuales las condiciones de desarrollo periférico no brindan solución (Prebisch, 1970: 69-70). La desigual distribución del ingreso en nuestros países sería un reflejo de estas condiciones.¹⁶

¹⁶ La tesis original combinaba el efecto negativo de la inelasticidad de la demanda de las materias primas sobre los términos del intercambio y las asimetrías en el funcionamiento de los mercados laborales del centro y de la periferia (Ocampo y Parra, 2003). Dada la inserción de los países de América Latina en el

El enfoque estructuralista latinoamericano avanzó en identificar los mecanismos por los que las desigualdades en productividad, crecimiento e ingresos por habitante persisten o se amplían en el tiempo. Desde esta perspectiva reconoce la existencia de tres sectores al interior de una economía en proceso de industrialización: uno capitalista, formado por un sector de enclave vinculado al mercado mundial; un sector capitalista intermedio, orientado al mercado interno, y un amplio sector informal de subsistencia o primitivo de muy baja productividad (Prebisch, 1949; Pinto, 1968, 1970a y 1970b). De acuerdo con esta corriente de pensamiento, el desarrollo insuficiente de la densidad tecnológica en un determinado país no permite que el progreso técnico de algunas ramas se extienda en forma homogénea a todo el aparato productivo.¹⁷

A finales de los años setenta, el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) retomó estas ideas para dar cuenta de la persistencia del sector informal en las economías de América Latina. En el planteamiento de PREALC

mercado mundial, se generaban asimetrías estructurales entre los sectores vinculados a las exportaciones y al mercado interno, que devenían de la especialización, en contraste con la homogeneidad estructural en los países centrales. El deterioro tendencial de los términos del intercambio limitaba el ahorro y la inversión interna, y la desigual distribución del progreso científico y técnico creaba las condiciones para que los países desarrollados se apropiasen de los aumentos en la productividad del trabajo.

¹⁷ Esta tesis fue desarrollada por Aníbal Pinto con el fin de destacar los efectos regresivos de la concentración del progreso técnico sobre la integración productiva, los mercados de trabajo y, por ende, sobre la capacidad de integrar al desarrollo a los excedentes de población (Pinto, 1970: 33). Pinto (1968, 1970a y 1970b), teniendo como referencia a América Latina, sostuvo que la heterogeneidad estructural tiene su origen en los enclaves económicos. Los países de la región que mostraban un alto grado de especialización y que estaban orientados al mercado externo (explotaciones mineras y economía de plantación) tendían a presentar mayor heterogeneidad estructural que aquellas economías cuyos aparatos productivos estaban orientados tanto al mercado interno como al externo. Además, en los países de América Latina donde había un Estado nacional más o menos independiente hubo mayores posibilidades de transferir el dinamismo del sector externo al interno y en consecuencia mitigar la tendencia hacia la mayor dispersión de los ingresos.

se sostenía que el incremento natural de la población en las ciudades, reforzado por las migraciones rurales urbanas, era el responsable de generar un sector informal urbano en la región. El sector formal de la economía no podía absorber la totalidad del aumento de la fuerza de trabajo debido a las limitaciones en la reinversión de las utilidades. El sector informal urbano se caracterizaría: 1] por utilizar tecnologías simples y mano de obra con bajos niveles de calificación, y 2] porque sus actividades se desarrollan en mercados altamente competitivos (Tokman, 1978: 76 y 77).

En el PREALC se profundiza en la comprensión del fenómeno estudiado por Prebisch y Pinto y se señalan los procesos cuya concurrencia origina la heterogeneidad estructural en América Latina. Las ganancias de las empresas oligopólicas y los salarios relativamente altos de sus trabajadores; las utilidades y las bajas retribuciones al trabajo en el sector informal urbano, derivados de la baja densidad de capital y de la competencia, generan una amplia dispersión de los ingresos urbanos. Esta dispersión se profundiza aún más si se consideran los elevados ingresos que se obtienen en el polo exportador y los bajos ingresos en el sector tradicional, eminentemente rural.

Hacia finales de los años ochenta, después de las fuertes recesiones económicas vividas en la región, Fajnzylber (1989) estudia desde la CEPAL las posibilidades que tenían los países de América Latina para lograr el desarrollo económico autosostenido, bajo la conducción del Estado por medio de la industrialización. Este estudio surgió en el marco del embate de las ideas que se cristalizarán en el Consenso de Washington (Williamson, 1990 y 2003), que en esencia abogaban por cambiar la orientación del modelo económico dominante en América Latina, lo cual consistía fundamentalmente en liberar las fuerzas de los mercados y limitar la participación del Estado.

Fajnzylber sostenía que el proceso de cambio debía iniciarse con la transformación estructural del sector agrícola, para que el campesinado se incorporara a las actividades económicas más productivas y a la vez modificara sus relaciones con la industria:

El análisis parte de la transformación de la estructura agraria –lo cual podría parecer extraño ya que el interés se centra en el sector industrial, la incorporación del progreso técnico y la participación en el mercado internacional–, pero la experiencia enseña que en muchos casos de industrialización la transformación estructural del sector agrícola desempeñó un papel determinante (Gerschenkron, 1965). Las modalidades de esa transformación, así como los procesos sociales en que se integra, han sido muy variados, pero en todos los casos han cumplido la función decisiva de incorporar al campesino a la sociedad moderna, modificar las relaciones entre la agricultura y la industria y, específicamente, aumentar el grado de equidad. La transformación estructural de la economía ha influido de un modo significativo en el patrón de distribución de los ingresos –y por tanto sobre los patrones de demanda– en que las distintas sociedades entraron en la etapa de gestación de sus estructuras industriales (Fajnzylber, 1989: 56).

Años después, Vusković (1993) sintetiza las fuentes de la desigualdad en América Latina y señala la desigual distribución de la propiedad, la inequitativa distribución funcional del ingreso y la heterogeneidad estructural:

La desigualdad global (tal como se aprecia, por ejemplo, en la distribución del ingreso o el consumo por niveles) es la expresión última de la acumulación de una diversidad de factores que la motivan en su origen, susceptibles de agruparse, en general, en tres órdenes de fuentes de desigualdad: las situaciones de propiedad, especialmente de medios de producción; el acceso a ingresos del trabajo dependiente, tanto de la oportunidad de lograr y sostener un trabajo remunerado como de los términos del reparto del ingreso que se genera entre salarios y ganancias del capital (la llamada distribución funcional del ingreso), y la capacidad de generación de producto de distintas fracciones de la fuerza de trabajo en función de sus respectivos niveles de productividad (que usualmente se califica como “heterogeneidad estructural”). Tres áreas de determinantes de la desigualdad que ponen de manifiesto características similares del desarrollo histórico de las economías latinoamericanas; y que llevan hasta el punto de inscribir los extremos de desigualdad como sello distintivo del presente latinoamericano (Vusković, 1994: 52 y 53).

Este autor coincide con Fajnzylber en el papel que tiene la distribución de la propiedad de los medios de producción, pero si bien considera la propiedad de la tierra como fuente de la desigualdad, la trasciende al señalar también la posesión del capital industrial y financiero (Vusković, 1994: 53). Asimismo, introduce explícitamente en los planteamientos de la CEPAL consideraciones sobre la distribución del ingreso entre el capital y el trabajo, y en ese ámbito asigna un papel destacado a conseguir y mantener un empleo, estableciendo así un claro vínculo con el pensamiento del PREALC.

En una obra reciente, la CEPAL reúne 60 años de investigación sobre el desarrollo económico, político, social y cultural de América Latina y el Caribe, y en ella se argumenta lo siguiente:

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

Desde la perspectiva de la CEPAL, no se logrará la superación de los problemas de desigualdad social dejando libre el funcionamiento de los mercados, sino mediante una activa participación del Estado:

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

El recorrido de seis decenios por el pensamiento de la CEPAL muestra el papel central que ejerce en su concepción la heterogeneidad estructural. Este fenómeno, que se concibe como síntesis del modo particular en que los países se insertan en el mercado mundial y da origen a élites económicas y políticas, cuya capacidad, surgida de la propiedad de los medios de producción, incide a su favor en la distribución funcional del ingreso. Además, en el curso del desarrollo socioeconómico de estos países, favorece las políticas públicas que les son afines y bloquea las que no lo son.

Estas nociones se formularon con un claro sentido crítico a las teorías neoclásicas y desarrollistas cuyos diagnósticos y programas económicos parecían desconocer las condiciones de dependencia y las desigualdades estructurales que atravesaban a la región. En cambio, para el enfoque estructuralista, en el contexto de una economía heterogénea que se abre al exterior, el sistema económico puede experimentar un aumento de la inversión de capital, pero también de la oferta excedente de fuerza de trabajo, frente a un crecimiento poco significativo de la demanda laboral por parte de los sectores más dinámicos de la economía.

En este enfoque, los regímenes de acumulación liderados por un sector capitalista concentrado –en términos de capital físico, progreso técnico, recursos naturales y capital humano– tiende a impedir que los frutos del crecimiento se difundan sobre el resto de la economía creando así una barrera para que el país usufructúe de las ventajas comparativas y competitivas, a través del aumento en las remuneraciones y del empleo en el sector más productivo. Esto debido a que la concentración de capital habrá de fomentar la especialización productiva, generando una mayor segmentación en el funcionamiento del mercado de trabajo.

En este marco, el aumento de los diferenciales de productividad asociado al desarrollo de un sector exportador o de servicios no transables, tendería a facilitar la concentración económica a favor de corporaciones y capitales externos, los cuales tienden a controlar las innovaciones tecnológicas que demandan los mercados de los países centrales. Estos agentes subsumen –vía co-

nectividad o tercerización— a una parte reducida de los segmentos productivos-laborales, excluyendo a los sectores intermedios y de subsistencia. A su vez, la apertura también se traduciría en mayores excedentes de población, sumergidos en la pobreza, excluidos de la seguridad social y de la información, educación e integración ciudadana, por lo que no tienen otra posibilidad sino dedicarse a las actividades de refugio de muy baja productividad, altamente intensivas en el uso de fuerza de trabajo, pero de muy baja remuneración.

Este conjunto de cambios modifica la estructura del mercado de trabajo, se produce una mayor concentración de empleos regulados en el sector formal, aumento en la tasa de desempleo del sector moderno rezagado y crecimiento en las actividades de autoempleo. En consecuencia, la apertura hacia el exterior tenderá a provocar una caída en los ingresos de los sectores modernos e informales tradicionales incapaces de enfrentar con éxito la competencia internacional, a la vez que tendrá lugar un aumento en la productividad en los sectores modernos insertos en el mercado internacional y que tienen los más altos niveles de ingreso, en consecuencia, se desencadenan procesos que presionan hacia una mayor desigualdad en la distribución del ingreso.

1.3. DESIGUALDAD Y PODER

Pareciera estar más allá de toda discusión que la distribución del poder tiende a reforzar la desigualdad. Pero, cabe preguntarse, ¿cuáles son los mecanismos que median entre uno y otro proceso? Los vínculos entre la distribución del ingreso y la concentración del poder es un tema que ha concitado el interés del pensamiento cepalino a lo largo de todo su desarrollo. Jorge Graciarena, autor inscrito en la corriente de pensamiento de la CEPAL, sostenía en 1972, que por debajo de la desigualdad en la distribución del ingreso subyace la estructura del poder, que si bien éste no es un factor determinante, si es un condicionante que opera a

través de los siguientes mecanismos: garantiza la reproducción de las relaciones de propiedad, actúa a través de la política social (educación, seguridad social, etcétera) y de la política económica (de gasto, inversión pública, etcétera) e incide en la capacidad de negociación de los grupos que controlan la oferta y demanda de bienes y servicios (Graciarena, 1972: 203-204).

Por otra parte, Fajnzylber (1989: 62) apunta hacia las relaciones entre distribución del poder y del ingreso:

En ciertos países la élite rentista influye en algún grado en perjuicio de la equidad, tanto directamente, por la concentración de la propiedad, como en forma difusa por la existencia de una institucionalidad y de políticas económicas que tienden a consolidar un sistema de distribución de los beneficios del progreso coherente con la distribución primitiva del poder. Una apertura radical del mercado interno podría poner en tela de juicio o racionalizar el sistema industrial rentista, pero si no se modifica la distribución primitiva del poder y éste se concentra, el retroceso industrial consiguiente hará que se acentúe la integración en el mercado internacional con base en los recursos naturales y del desarrollo de intermediación comercial y financiera.

En esta cita el autor explora la posibilidad de modificar la desigualdad económica reduciendo la concentración de la propiedad; no se limita al capital humano, al capital social o a las restricciones en el funcionamiento del mercado financiero.¹⁸ Su preocupación por las limitaciones que impone el poder a las políticas económicas, especialmente si en su concepción del desarrollo el Estado debía promover la transformación estructural de la agricultura y jugar un papel central en estimular la industrialización, apunta hacia los vínculos entre los actores sociales que emergen de la heterogeneidad de las actividades productivas –élite económica– y su influencia o

¹⁸ Esto no quiere decir que el autor no considere la necesidad de contar con mano de obra capacitada y creativa; por el contrario, a lo largo de todo el texto enfatiza la necesidad de crear las condiciones para promover la innovación tecnológica.

representación de sus intereses en las instancias decisorias del poder –élite política–.

En la segunda parte de la cita Fajnzylber hace un pronóstico de los peligros de la apertura comercial si no se modifica la estructura del poder, predicción que examinada con la perspectiva del paso de los años resulta premonitoria.

El pensamiento económico ortodoxo también ha puesto atención sobre las relaciones entre la concentración de la riqueza y el poder y sus vínculos con la desigualdad y el crecimiento económico, aunque sin referencia alguna a las contribuciones cepalinas.

Aunque la terminología sea distinta desde dicha perspectiva se señalan las determinantes políticas de la desigualdad y su relación con el crecimiento: “La concentración de la riqueza y del poder es un obstáculo al crecimiento económico” (De Ferranti *et al.*, 2003: 14-18 y 171-189).

Los vínculos entre el poder (y su distribución), las instituciones que estructuran las oportunidades; así como la elección de las políticas económicas, llevan a que los mercados no asignen los recursos en función de la eficacia sino de otros criterios, como, por ejemplo, mantener el poder de los que ya lo detentan en lugar de alcanzar el crecimiento económico sostenido con armonía social (Levy y Walton, 2009: 16),

o que “el interjuego entre los partidos políticos, las organizaciones de los negocios y uniones sindicales poderosas, puede resultar en búsquedas de rentas y comportamiento monopólico que minan las ganancias del crecimiento lo que quiere decir que las ganancias de las reformas son capturadas” (Birdsall *et al.*, 2010: 31).

Al respecto, Stiglitz plantea que las fallas de los sistemas económico y político tienden a reforzarse, un sistema político que magnifica la voz de los ricos ofrece amplias oportunidades para que las leyes y las regulaciones sean diseñadas de modo que no sólo no protejan a los ciudadanos comunes y corrientes, sino enriquecer a los ricos. Su tesis sostiene que, por una parte, la políti-

ca es la que da forma a los mercados y lo hace de manera tal que le da ventajas al tope de la distribución a expensas de la base. Cualquier sistema económico tiene reglas y regulaciones para operar dentro de un marco legal. Hay muchos marcos con consecuencias distintas sobre la distribución, así como sobre el crecimiento y la estabilidad (Stiglitz, 2012: xx). Y, por la otra, refiriéndose a la distribución del ingreso en Estados Unidos agrega: “la élite económica ha empujado por un marco que los beneficia a costa del resto, pero es un sistema económico que no es eficiente ni justo” (Stiglitz, 2012: xx).

La otra respuesta, elaborada en las trincheras de la ciencia política, complementa la perspectiva de Stiglitz, al centrarse en los límites y posibilidades de la redistribución del ingreso, la proporciona Przeworski (2016). Este autor parte de la tesis de que en un sistema democrático, en que todos los individuos tienen la misma capacidad de influencia, el actor decisivo es aquel que tiene el ingreso mediano y que, en este caso, la tasa de redistribución es una función creciente de la desigualdad en la distribución del ingreso derivada de la operación del mercado –a mayor desigualdad mayor tasa de redistribución, con lo cual la acción estatal mitiga la inequidad en la distribución del ingreso–. El libre funcionamiento del mercado crea desigualdades que son corregidas por la actuación fiscal del Estado bajo el supuesto de que la capacidad de influencia se distribuye equitativamente.

El razonamiento de este autor continúa con el análisis de lo que acontece con la tasa de redistribución del ingreso cuando la capacidad de influencia es proporcional a los ingresos y se forman coaliciones. En esta situación, el ingreso del actor decisivo es superior al mediano y la tasa de redistribución es creciente dentro de un rango, pero menor a la que se habría observado en el caso de “influencia democrática” ya descrito. A partir de cierto valor, la tasa de redistribución cesa de crecer y empieza a disminuir. Este resultado, en la medida que se aproxima a las condiciones reales en que operan los sistemas políticos, le lleva a concluir que “las instituciones representativas no mitigan la desigualdad económica como lo harían en sistemas políticos igualitarios. En

sociedades económicas desiguales habrá desigualdad política” (Przeworski, 2016: 3).

Przeworski identifica dos mecanismos a través de los cuales las diferencias en los ingresos pueden afectar los resultados políticos: “1] Aun cuando las personas tengan los mismos derechos, en las sociedades suelen haber algunos que no gozan de las condiciones materiales necesarias para participar en política, 2] la competencia por la influencia política entre los grupos de interés puede llevar a los hacedores de políticas a favorecer a los grandes contribuyentes”. Textualmente dice:

Muestro que cuando los pobres no votan, la tasa de redistribución es siempre menor que si participaran, pero aún es creciente con la desigualdad. La competencia por la influencia política entre los agentes con diferentes ingresos, genera un patrón especial en forma de U invertida entre la desigualdad y la redistribución (Przeworski, 2015: 11).

En el caso particular de México habría que agregar los efectos de la corrupción.

En fin, las transformaciones que tuvieron lugar en las economías latinoamericanas a partir del último cuarto del siglo xx difícilmente puedan comprenderse sin atender a las profundas modificaciones del escenario internacional, las cuales condicionaron significativamente el modo de inserción prevaleciente de los países de menor desarrollo relativo en el mercado mundial. Una nueva división internacional del trabajo, la expansión de los flujos de capital financiero, la modificación de la relación salarial prevaleciente desde la posguerra, y la generalización de las relaciones de producción capitalistas al conjunto de las sociedades del planeta, son algunos de los elementos que expresan la actual fase de mundialización del capital.

La participación de los distintos países subdesarrollados en esta nueva fase de mundialización implicó el reordenamiento de sus estructuras económicas y sociales para permitir su articulación en un mercado mundial ampliado. Entre otros cambios, éstos son algunos de los que habrían estado implicados en el abandono

de los esquemas de crecimiento cerrados –hacia “adentro”– y en la orientación exportadora prevaleciente, desde entonces, en esos países. Sobre este proceso de larga duración, las reformas de cuño neoliberal, implementadas tanto en Argentina como en México a partir de mediados de los años ochenta –pero cuya profundización tuvo lugar a partir de los años noventa–, habrían sido expresión de esta reorientación del proceso global de acumulación.

Sin embargo, estas transformaciones, lejos de propender hacia una homogeneización de los distintos espacios nacionales, habrían tenido efectos diversos sobre las estructuras socioeconómicas prevalecientes. Siendo sometidos a una intensificación de la competencia y a la operación de la concentración y la centralización del capital, la actual fase de mundialización habría amplificado los procesos de desarrollo desigual en los países subdesarrollados, lo que se habría traducido en modificaciones de carácter (aún más) regresivo en materia de distribución del ingreso, en mayores inequidades de acceso al bienestar económico y social, y en persistentes diferenciales de productividad entre sectores económicos.

Es por ello que, sin desconocer las mejoras socioeconómicas evidenciada en diferentes momentos o ciclos de cada fase de acumulación que atravesaron las economías nacionales en los últimos cuarenta años, se hace plausible la tesis según la cual los problemas del subdesarrollo no constituyen una función directa de las políticas redistributivas del Estado, sino de la propia “heterogeneidad estructural”, lo cual remite a un orden asimétrico en el campo de las relaciones internacionales, a un régimen dominante de acumulación en torno a la formación social y al modo en que los agentes despliegan sus estrategias condicionados por factores independientes de su voluntad.

En este sentido, cabe retomar la tradición que ofrece el pensamiento estructuralista latinoamericano, el cual de manera temprana provee de fundamentos, teorías y evidencias que avalan una lectura alternativa de los procesos económicos y distributivos ocurridos en América Latina tanto antes como después del Consenso de Washington. Llegado a este punto, cabe dejar claro que

las investigaciones en que se basan los estudios aquí reunidos comparten como marco teórico la tesis de que el desarrollo de un sistema social requiere como condición una reducción estructural de las brechas de productividad y de la desigualdad social. Algo que, se sabe, no depende sólo ni fundamentalmente del crecimiento económico ni de la extensión de las políticas sociales de transferencia de ingresos, sino del modo virtuoso en que un régimen de acumulación logra alinear a los diferentes sectores sociales detrás de un proceso de integración económica, productividad creciente, utilización plena de la fuerza de trabajo, mejores remuneraciones, mayor inversión social y servicios públicos de calidad.

A partir de este marco conceptual, el conjunto de los textos aquí reunidos busca trascender los aspectos coyunturales, pero sin omitir el análisis detallado de los procesos político-económicos que describen los procesos distributivos. Vale destacar, también, que en este conjunto de capítulos si bien se aborda el cambiante escenario de las políticas económicas, no se centra en ellas. Partiendo de este enfoque, la evidencia empírica arroja un conjunto de hallazgos de sobrada relevancia y no menos polémica: bajo las actuales condiciones de acumulación, relaciones laborales, oportunidades de empleo y concentración de excedentes productivos, el desarrollo con una mayor equidad distributiva dista no sólo de ser un presente real, sino también un horizonte posible.

Este libro está estructurado en pares de trabajos gemelos dedicados uno a Argentina y el otro a México. El primer par se dedica a la evolución de las principales variables socioeconómicas en los últimos cuarenta años de la historia reciente en cada uno de estos países. En ellos se exponen los rasgos centrales de los modelos que han imperado en ellos y sus cambios, así como las diferentes fases por las que han atravesado sus políticas sociales.

El segundo par de trabajos muestra la evolución de la desigualdad del ingreso según quintiles en el caso del Gran Buenos Aires y deciles para México, a lo largo de todo el periodo considerado. En el análisis de los avatares de la desigualdad se establecen los vínculos con los cambios macroeconómicos derivados de las modificaciones introducidas al modelo de desarrollo.

El último par de capítulos, previos a las conclusiones, destaca el papel que juegan en la evolución de la desigualdad los recursos que emplean los hogares para enfrentar los cambios en el ambiente económico, la política social a través de las transferencias y apoyos gubernamentales y el comportamiento de los ingresos de mercado.

En un segundo volumen se abordará la relación entre la heterogeneidad estructural y la desigualdad en el ingreso y se tratará de diferenciar el papel de ésta en relación con los papeles que juegan el capital humano, la estructura ocupacional y la regulación laboral.

REFERENCIAS

- Banco Mundial (1990). *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990. Pobreza*. Washington, DC.
- Banco Mundial (1998). *Informe sobre el desarrollo Mundial 1998-1999*. Washington, DC.
- Birdsall, N., De la Torre, A., & Menezes, R. (2008). *Fair Growth. Economic policies for Latin America's Poor and Middle-Income majority*. Washington, DC: Center for Global Development.
- Birdsall, N., De la Torre, A., & Valencia, F. (2010). "The Washington Consensus: Assessing a damage brand" (Center for Global Development, Ed.). Working Paper 213.
- Bourguignon, F. (2004). *The poverty-growth-inequality triangle*. Ponencia, Indian Council for Research on International Economic Relations, Nueva Delhi.
- CEPAL (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Nueva York: Naciones Unidas.
- CEPAL (2011). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL (2012a). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL (2012b). *Eslabones de la desigualdad: heterogeneidad estructural, empleo y protección social*. Nueva York: Naciones Unidas.
- CEPAL (2013). *Panorama social de América Latina. Panorama*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

- CEPAL (2014). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL (2016). *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL (2016). *Panorama social de América Latina. Panorama*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Cornia, G. A., Jolly, R., & Stewart, F. (1987). *Adjustment with a human face*, Vol. I: Protecting the vulnerable and promoting growth. Oxford: Clarendon Press.
- Cortés, F. (2013). Medio siglo de desigualdad en el ingreso en México. *Economía UNAM*, 10(29), 12-34.
- Cortés, F. (2018). “El gasto social y la pobreza a debate 117-158”. En F. Cortés (coord.) *Temas de política social de México y América Latina*. México: El Colegio de México/UNAM.
- De Ferranti, D., Perry, G. E., Ferreira, F. H. G., Walton, M., Coady, D., Cunningham, Wodon, Q. (2003). *Inequality in Latin America and the Caribbean: breaking with History?* Washington, DC.
- Graciarena, J. (1972). *Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Graham, C. (1994). *Comparing Experiences with Safety Nets during Market Transitions: New Coalitions for Reform?* Latin America, Africa, Eastern Europe.
- Grosh, M., del Ninno, C., Tesliuc, E., & Ouerghi, A. (2008). *For protection and promotion: the design and implementation of effective safety nets*. World Bank. Washington, DC: The World Bank.
- Fajnzylber, F. (1989). Industrialización en América Latina: De la “caja negra” al “casillero vacío” (N. Unidas, Ed.). *Cuadernos de la CEPAL* (60).
- Ferreira, F., Messina, J., Rigolini, J., López-Calva, L. F., Lugo, M. A., & Vakis, R. (2013). *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Fiszbein, A., & Schady, N. (2009). *Conditional cash transfers. World Bank Policy Report* (Vol. 1). Washington, DC: The World Bank.
- Gerschenkron, A. (1965). *Economic backwardness in historical perspective*. Harvard: Harvard University Press.
- Kuznets, S. (1965). “Economic growth and income inequality”. En S. Kuznets, *Economic Growth and Structure: Selected Essays* (pp. 257-287). Nueva York: W.W. Norton.
- Levy, S., & Walton, M. (2009). “Equity, competition, and growth in

- Mexico: An overview". En S. Levy & M. Walton, *No Growth without Equity? Inequality, Interests and Competition in Mexico*. Washington, DC: Palgrave Macmillan y Banco Mundial.
- Lewis, A. (1954). Economic Development with Unlimited Supplies of Labor. *The Manchester School*, 22(2), 113-152.
- Lewis, A. (1960). Desarrollo económico con una oferta ilimitada de mano de obra. *El Trimestre Económico*, 27(108), 629-675.
- Lipton, M. & Maxwell, S. (1992). The New Poverty Agenda: an overview (Discussion Papers No. 306).
- Lustig, N. & López Calva, L. F. (2010). "Explaining the Decline in Inequality in Latin America: Technological Change, Educational Upgrading, and Democracy. En N. Lustig & L. F. López Calva, *Declining Inequality in Latin America: A decade of Progress?* UNDP/Brookings Institution.
- Moser, C. (1992). Adjustment from Below: low-income Women, Time and the Triple Role in Guayaquil, Ecuador. En Afshar H. & C. Dennis (Eds.), *Women and Adjustment Policies in the Third World* (pp. 87-116). Londres: Palgrave Macmillan.
- Ocampo, J., & Parra, M. (2003). "Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo xx". *Revista de la CEPAL* (79).
- Perry, G. E., Lopez, J. H., Maloney, W. F., Arias, O., & Serven, L. (2006). *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*. Washington, DC: The World Bank.
- Piketty, T. (1995). "Social Mobility and Redistributive Politics". *Quarterly Journal of Economics*(111).
- Piketty, T. (2007). "Top incomes over the Twentieth century: a summary of main findings". En A. Atkinson, & T. Piketty, *Top Incomes over the 20th Century: A Contrast Between Continental European and English-Speaking Countries* (pp. 1-17). Oxford: Oxford University Press.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, Massachusetts: The Belnap Press of Harvard University Press.
- Pinto, A. (1968). Naturaleza e implicaciones de la "Heterogeneidad Estructural" de la América Latina. *El Trimestre Económico*, 83-100.
- Pinto, A. (1970a). "Notas sobre la naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de América Latina". En ILPES, *Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina*. Santiago de Chile: ILPES.
- Pinto, A. (1970b). *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pinto, A. (1976). "Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de América Latina" (FCE, Ed.). *El Trimestre Económico*, 37(145).

- PNUD. (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano 2013*. Nueva York.
- Prebisch, R. (1949). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Przeworski, A., Álvarez, M. E., Cheibub, J. A., & Limongi, F. (2000). *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, A. (2016). *Economic Inequality, Political Inequality and Redistribution*.
- Ranis, G. (1988). Analytics of Development: Dualism. En H. Chenery & T. N. Srinivasan (Eds.), *Handbook of Development Economics*, vol. 1 (pp. 73-92). Elsevier.
- Ravallion, M. (2016). *The Economics of Poverty: History, Measurement and Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Salvia, A. (2012). *La trampa neoliberal. Un estudio sobre los cambios en la heterogeneidad estructural y la distribución del ingreso en Argentina: 1992-2003*. Buenos Aires: Eudeba.
- Salvia, A. (2015). Heterogeneidad estructural, desigualdad económica y globalización en América Latina. En Emilio Hernández Gómez y Martín Ramírez Urquidy (comps.). *Bienestar y pobreza en América Latina: Una visión desde la frontera norte de México*. Mexicali, Baja California: Universidad Autónoma de Baja California/Ediciones Once Ríos.
- Singer, H. W. (1950). The distribution of gains between investing and borrowing countries. *The American Economic Review*, (40), 473-485.
- Stewart, F. (1995). Adjustment and Social Funds: Political Panacea or Effective Poverty Reduction (Employment Papers No. 2). Génova.
- Stiglitz, J. (2012). *The price of Inequality*. Estados Unidos: Norton & Co.
- Sundrum, R. (1990). *Income Distribution in Less Developed Countries*. Londres: Routledge.
- Tokman, V. (1978). Las relaciones entre los sectores formal e informal. *Revista de la CEPAL*, (5), 103-141.
- Vuskovic, P. (1993). Pobreza y desigualdad en América Latina. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, Coordinación de Humanidades.
- Williamson, J. (1990). What Washington means by policy reform? En J. Williamson, *Latin American Adjustment. How Much has Happened?* Washington: Institute for International Economics.
- Williamson, J. (2003). "An agenda for restarting growth and reform".

En P. P. Kuczynski, & J. Williamson, *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington: Institute for International Economics.

2. TRANSFORMACIONES ECONÓMICAS, REFORMAS ESTRUCTURALES Y DESIGUALDAD DISTRIBUTIVA DEL INGRESO MONETARIO FAMILIAR EN ARGENTINA (1974-2014)¹

SANTIAGO POY,
AGUSTÍN SALVIA

2.1. INTRODUCCIÓN

El presente capítulo aborda un análisis de los últimos cuatro decenios de historia político-económica argentina con el fin de brindar un marco descriptivo a los cambios registrados por la desigualdad económica a lo largo de dicho periodo. En función de este objetivo, se analizan los cambios en la desigualdad económica entre 1974 y 2014 a partir de considerar –siguiendo el modelo presentado en el capítulo 1 de este libro– tres etapas político-económicas bien diferenciadas en la dinámica histórica del país.

Tal como se habrá de mostrar, cada una de estas etapas registró comportamientos diferentes en materia de modelo de crecimiento, alianzas políticas y desigualdad económica, pero no por ello se explican sus resultados. Para aproximarnos a este objetivo debemos al menos entender los cambios ocurridos en la dinámica macroeconómica, en el comportamiento de los mercados de trabajo y en los alcances de las políticas sociolaborales, en tanto mecanismos que habrían intervenido de manera importante en las variaciones ocurridas en la distribución del ingreso.

¹ Este capítulo forma parte de los resultados de investigación alcanzados por los autores en el marco del Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social, con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aries, y del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina, ambos programas bajo la dirección del Dr. Agustín Salvia.

Si bien es sabido que el estudio de la desigualdad económica basado en la captación de ingresos que hacen las encuestas de hogares –tal como aquí se aplica– consiguen sólo una aproximación parcial y sesgada del fenómeno, en tanto que esta estrategia no incluye a los sectores más ricos, subregistra ingresos e ignora la concentración de capitales físicos, financieros o tecnológicos,² se asume aquí que el comportamiento de la desigualdad distributiva observada permite sacar a la luz aspectos significativos de los cambios que experimenta el patrón de acumulación y distribución de excedentes económicos de una sociedad.

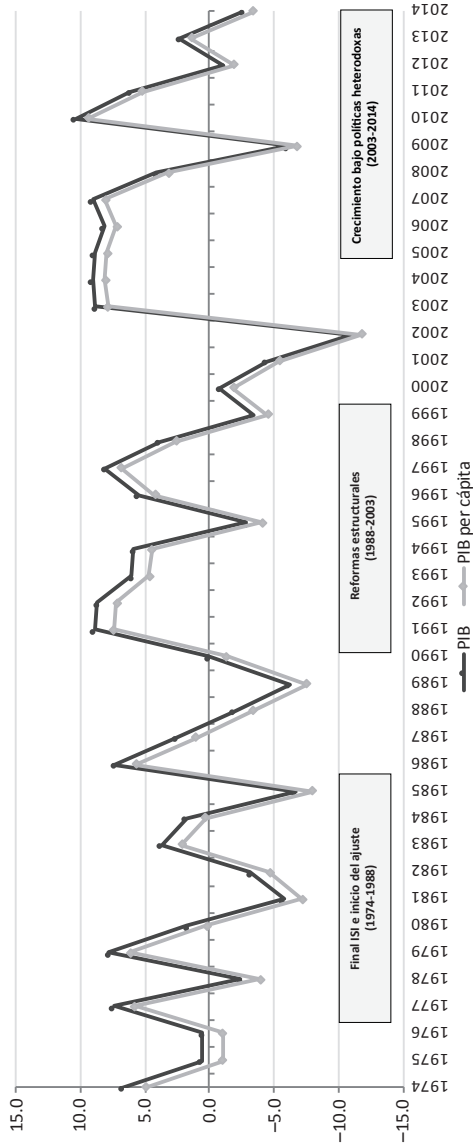
Una primera representación de los ciclos que marcaron la evolución de la economía argentina durante el periodo 1974-2014, pueden apreciarse en la gráfica 2.1, a través de las tasas de crecimiento del PIB y del PIB per cápita a precios constantes. A su vez, la gráfica 2.2 presenta para el mismo periodo el comportamiento registrado por el crecimiento de la economía, medido a través del PIB per cápita a precios constantes, y la evolución para el Gran Buenos Aires de la desigualdad en la distribución del ingreso familiar, per cápita familiar y por perceptor, medida a través del coeficiente de Gini.

Un primer examen de ambas representaciones permite dar cuenta de algunas tendencias significativas que atravesaron las diferentes fases político-económicas durante el periodo estudiado:

- 1] Si bien las fases de crecimiento fueron igualmente intensas en las diferentes etapas analizadas, éstas fueron algo más duraderas durante la segunda (1998-2003) y tercera etapas (2003-2014) que durante la etapa inicial (1974-1988). La inestabilidad de los ciclos de la economía argentina se presenta como un rasgo estructural no asociada de ma-

² Tal como sabemos, la medición de los ingresos a través de las encuestas de hogares no sólo está afectada por una subdeclaración sesgada de ingresos (Salvia y Donza, 1999; Salvia, 2012; Donza, 2013), sino también por un truncamiento en la representación muestral del vértice superior de la pirámide social (Cortés y Rubalcava, 1991; Cortés, 2000).

GRÁFICA 2.1. Tasa de crecimiento anual del PIB y del PIB per cápita. Argentina, 1974-2014. Precios constantes



FUENTE: elaboración propia a partir de INDEC-MECON (año base 2004 y revisión 2016).

nera exclusiva a ninguna de las fases político-económicas consideradas.

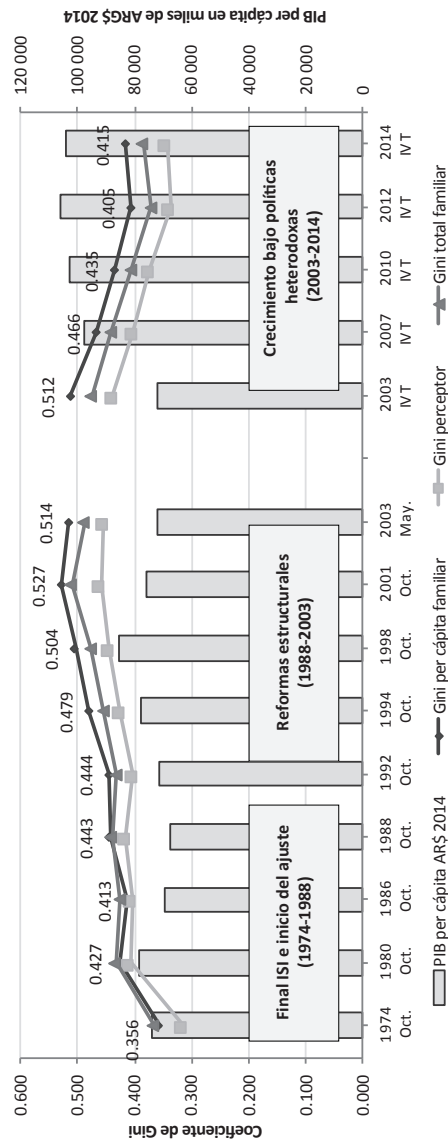
- 2] La evidencia empírica disponible permite afirmar que la desigualdad económica presentó un comportamiento dispar a lo largo del tiempo y según el ciclo económico. En principio, tanto en la primera etapa (1974-1988) como en la segunda (1988-2003), la desigualdad medida por los coeficientes de Gini de hogares del Gran Buenos Aires creció tanto en contexto de crecimiento como de decrecimiento del PIB per cápita;³ mientras que en el tercer periodo (2003-2014), la desigualdad se redujo de manera significativa acompañando un proceso de fuerte crecimiento, aunque esta tendencia se frenó y parece haberse revertido al final del periodo bajo un nuevo ciclo de estancamiento económico. Asimismo, es evidente que con el correr de los años, el comportamiento de los diferentes indicadores de desigualdad, aunque mantienen una estrecha correlación, tendieron a diferenciarse.

En la medida que no cabe esperar teóricamente una función entre crecimiento económico y la distribución del ingreso, ni tampoco está predeterminado el sentido causal que podría tener esta relación (tal como se expuso en el capítulo 1 de este volumen), no sólo resulta recomendable, sino que se hace necesario evaluar para cada situación histórica el tipo de vínculo que establecieron ambas dimensiones, los mecanismos político-económicos intervinientes y sus efectos sobre la estratificación y las condiciones generales de reproducción social.

Si bien en un análisis posterior se examina con mayor detalle los hechos político-económicos que fueron perfilando el proceso histórico, en clave sobre todo al modo en que tales hechos inter-

³ Durante el periodo comprendido entre mediados del decenio de los años setenta y mediados de los años 2000, el aumento de la desigualdad en Argentina fue significativamente mayor que el aumento de la desigualdad en la mayoría de los demás países del mundo (Gasparini, Gutiérrez y Tornarolli, 2007).

GRÁFICA 2.2. PIB per cápita nacional y coeficientes de Gini de los ingresos per cápita familiar, total familiar y por perceptor. Periodo 1974-2014. PIB per cápita a nivel país en miles de AR\$ 2004 y coeficientes de Gini en hogares del Gran Buenos Aires.



FUENTE: elaboración propia a partir de INDEC-MECON (año base 2004 y revisión 2016) y microdatos de la EPH-INDEC, ondas indicadas. Disponibles en <www.indec.gov.ar>

vinieron en el desenvolvimiento de la distribución del ingreso de los hogares, cabe aquí esbozar de manera estilizada –a partir de la información hasta ahora presentada– el tipo de relación que establecieron los modelos de políticas públicas, el ciclo económico y la desigualdad distributiva en cada una de las etapas examinadas:

- i] Durante la etapa final del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), la introducción de políticas anti-industrialistas, los desequilibrios en el sector externo y macroeconómicos, la hiperinflación, junto con las medidas de ajuste empleadas para su eventual corrección, son el contexto en que tiene lugar un aumento casi sostenido de la desigualdad en la distributiva del ingreso. En este marco, la desigualdad económica medida por el coeficiente de Gini de los diferentes indicadores analizados, se mueve elevándose en las fases de reactivación y estabilizándose en las fases recesivas. Este proceso habría sido más agresivo durante la dictadura militar, pero incluso continuó con el gobierno democrático. Durante todo este periodo, el coeficiente de Gini del ingreso per cápita familiar pasó, entre 1974 y 1980, de 0.356 a 0.427, para volver a escalar a 0.444 en 1988.
- ii] En la fase de reformas estructurales inspiradas en el Consenso de Washington (1988-2003) tuvo lugar a una intensificación de la tendencia precedente en materia de desigualdad. Al respecto, recordemos que este periodo tuvo como característica haber llevado adelante una agresiva política de estabilización bajo un régimen de convertibilidad cambiaria (tipo de cambio fijo en paridad con el dólar), junto a un programa radicalizado de liberalización económica. En el arranque de este proceso, entre 1988-1992, en un contexto de crisis, ajuste y rápida reactivación en un contexto de estabilidad de precios, la desigualdad económica –medido por cualquiera de los indicadores considerados– tendió a estabilizarse, luego de lo cual si-

guió creciendo, acompañando cada uno de los ciclos de crecimiento; sólo encontrando freno en el contexto de la crisis financiera de 2001-2002. Según la evidencia presentada, entre 1988 y 1998, el coeficiente de Gini del ingreso per cápita familiar aumentó de 0.443 a 0.504; mientras que, entre 1998 y 2001, en fase de estancamiento, siguió aumentando hasta a un máximo histórico de 0.527; finalmente, entre 2002 y 2003, en el momento de inflexión de la crisis del modelo económico, el coeficiente cayó a 0.514.

iii] Luego del derrumbe del régimen de convertibilidad, y junto con el del programa de reformas neoliberal, el nuevo ciclo de crecimiento apoyado en políticas heterodoxas orientadas a promover el consumo protegiendo el mercado interno, muestra una reversión en la tendencia seguida por la desigualdad durante los periodos anteriores; aunque este proceso habría sido virtuoso mientras se sostuvo el crecimiento. Entre 2003 y 2007, el coeficiente de Gini del ingreso per cápita familiar tuvo un fuerte comportamiento decreciente, pasando de 0.512 a 0.466. Entre 2007 y 2012, con una economía que siguió creciendo a pesar de la crisis internacional de 2009 y de una situación interna más inestable, la desigualdad volvió a caer: el coeficiente pasó de 0.466 a 0.405. Sólo a partir de un contexto cargado de mayores desequilibrios y retracción económica, entre 2012 y 2014, el coeficiente de Gini habría al menos ascendido a 0.415.

Los apartados que siguen buscan tejer los diferentes mecanismos político-económicos que dieron lugar a estos cambios de tendencia en la pauta distributiva. La siguiente sección aborda las principales tendencias económicas registradas durante el periodo y su relación con las principales medidas de política económica, social y laboral emprendidas en cada etapa. Teniendo este marco, las secciones tercera y cuarta describen con mayor detalle los cambios experimentados por el mercado de trabajo y los alcances que tuvieron las políticas sociales, asumiendo el papel de-

cisivo que tuvieron estas instancias en los cambios que fueron registrando los patrones distributivos. El capítulo se cierra con un conjunto de reflexiones finales.

2.2. ETAPAS POLÍTICO-ECONÓMICAS EN LA HISTORIA ARGENTINA RECIENTE

Tal como pudo apreciarse en la gráfica 2.1, el crecimiento de la economía argentina durante el periodo 1974-2014 distó mucho de ser regular y constante. Al respecto, el cuadro 2.1 ofrece evidencias que amplían el análisis y aportan mayores detalles a este proceso para cada una de las fases político-económicas consideradas en este estudio. De acuerdo con esta información:

- a] Aunque con distinto ritmo y con diferente intensidad, la economía argentina logró promedios anuales de crecimientos positivos en los tres periodos; incluso cuando se controla el crecimiento demográfico (PIB per cápita): 0.9% en 1974-1988, 1.8% en 1988-2003 y 4.9% en 2003-2014.
- b] Las fases de mayor crecimiento (1988-2003 y 2003-2014) correlacionan con menores tasas de inflación, menor déficit público, fuerte crecimiento de las exportaciones, saldos positivos en la balanza comercial, sin que influya de manera significativa en el nivel de inversión bruta.
- c] Estas tendencias también correlacionan con una caída sistemática de la participación del sector industrial en el total de la economía y un incremento del peso del sector servicios y de la producción primaria, junto a un aumento creciente de la deuda externa.

Ahora bien, la tradición estructuralista latinoamericana logra hacer inteligibles estos comportamientos económicos sólo a partir de un modelo interpretativo fundado en los cambios que su-

CUADRO 2.1. Evolución de las principales variables macroeconómicas. Argentina, 1974-2014.

	FINAL ISI E INICIO DEL AJUSTE		REFORMAS ESTRUCTURALES				POLÍTICAS HETERODOXAS	
	1974	1980	1988	1998	2003	2007	2014	
Var % PIBa	6.7	1.7	-1.9	3.9	8.8	9.0	-2.6	
Var % PIB anual promedio período ^(*)		0.9		1.8		4.9		
PIB per cápita (pesos de 2004)	12 040	12 762	11 007	13 868	11 718	15 830	16 851	
PIB per cápita promedio período		11 752		11 976		15 479		
Inflación (Var % anual IPC) ^c	24.4	100.8	343.0	0.9	13.4	17.1	38.0	
Inflación promedio período		249.2		374.3/6.7 ^d		19.4		
Inversión (% del PIB) ^e	18.9	24.0	17.6	21.1	14.3	21.3	18.7	
Inversión promedio período		19.4		17.1		19.5		
Deuda Externa (1972=100) ^f	113	396	857	2 142	2 388	1 807	2 090	
Deuda Externa promedio período		479		1 602		1 960		
Res Financiero Sector Público (% PIB) ^g	-3.7	-4.8	-5.2	-0.2	2.9	0.8	-3.8	
Res Financiero promedio período		-4.5		-0.6		-0.4		

CUADRO 2.1. (continuación)

	FINAL ISI E INICIO DEL AJUSTE		REFORMAS ESTRUCTURALES				POLÍTICAS HETERODOXAS	
	1974	1980	1988	1998	2003	2007	2014	
Balance del Sector Público (% PIB)^a	-2.7	-2.2	-2.7	2.1	4.8	3.2	-1.5	
Balance Sector Público promedio período		-1.4		1.6		1.8		
Balance comercial (% PIB)^b	-0.3	-2.9	3.3	-2.3	10.4	4.4	0.4	
Balance comercial promedio período		1.3		1.8		4.1		
Balance de cuenta corriente (% PIB)ⁱ	1.3	-6.2	-1.2	-4.8	6.4	2.2	-1.5	
Balance de cta cte promedio período		-1.6		-1.1		1.2		
Sector industrial (% PIB)^j	22.9	19.9	18.6	17.2	16.4	16.5	15.9	
Sector industrial promedio período		20.2		17.3		16.3		
Exportaciones (% PIB)^h	7.4	5.4	9.9	9.7	24.1	22.6	14.3	
Exportaciones promedio período		8.5		11.6		20.0		
Exportaciones (Var Promedio anual)	-1.6	-20.9	18.8	2.4	-0.6	7.3	-4.2	
Exportaciones (Var Promedio)		5.3		11.6		-0.2		

CUADRO 2.1. (continuación)

	FINAL ISI E INICIO DEL AJUSTE		REFORMAS ESTRUCTURALES				POLÍTICAS HETERODOXAS	
	1974	1980	1988	1998	2003	2007	2014	
Importaciones (% PIB) ^h	7.7	8.3	6.5	12.0	13.6	18.2	13.9	
Importaciones promedio periodo		7.3		9.5		15.9		
Importaciones (Var Promedio anual)	19.7	7.1	-19.5	5.1	19.8	14.5	-7.5	
Importaciones (Var Promedio)		2.5		7.0		6.9		

NOTAS:

*J Para la construcción de los periodos se utilizó información anual de los años 1974-1988, 1988-2003 y 2003-2014.

FUENTES:

- a) Fuente: elaboración propia a partir de INDEC-MECON (año base 2004 y revisión 2016).
- b) Fuente: INDEC-MECON y CELADE-CEPAL.
- c) Fuente: 1974-2006 INDEC-MECON / 2006-2014: IPC-GB.
- d) El primer valor incluye el periodo de hiperinflación (1989-1990), mientras que el segundo, lo excluye.
- e) Fuente: INDEC-MECON.
- f) Fuente: INDEC-MECON.
- g) Fuente: 1970-2004 Ferreres (2004); 2004-2014: Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento (Oficina Nacional de Presupuesto-MECON).
- h) Fuente: exportaciones e importaciones: en % del PIB, surge de la serie de CEPALSTAT, empalmando los porcentajes del PIB con base 1970, 1986, 1993 y 2004.
- i) Fuente: Banco Mundial (<http://datos.bancomundial.org>)
- j) Fuente: INDEC-MECON.

ceden a los patrones dominantes de acumulación, siendo éstos el resultado de una articulación entre las particulares condiciones políticas, económicas y sociales que intervienen en la reproducción de cada formación social y del modo en que el país se relaciona y se ve afectado por los cambios en las condiciones internacionales (Bielchowsky, 2016; Graciarena, 1976).

Siguiendo esta perspectiva, existe consenso acerca de que el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) argentino, habría logrado una especial expansión y consolidación –en comparación con otras experiencias latinoamericanas– debido en buena medida a la capacidad del sistema político-económico de redistribuir, de manera cíclica hacia el mercado interno, parte importante de los excedentes generados por la renta agropecuaria (Canitrot, 1981; Gerchunoff y Llach, 2008; Iñigo Carrera, 2007). Este modelo dio lugar a la formación de un mercado de trabajo relativamente homogéneo, con bajos niveles de desempleo y oportunidades de movilidad social ascendente (Torrado, 1992, 2010). En este periodo se consolidó también un régimen de bienestar caracterizado por una extendida seguridad social (si bien no universal) basada en un empleo asalariado o autónomo integrados al modelo de crecimiento. La evidencia disponible para el periodo señala que los niveles de desigualdad económica de la sociedad argentina fueron declinantes durante esta etapa, y relativamente bajos en comparación con el contexto regional (Altimir, 1986).

La reproducción de este modelo se interrumpió en los años setenta en el contexto de la crisis capitalista mundial. Detrás de este cambio de tendencia no sólo cabe identificar una alteración en el escenario internacional, a la vez que más recesivo, sino también el propio agotamiento interno del modelo de industrialización nacional, la negativa del sector primario para continuar subsidiando el desarrollo industrial y la conflictividad creciente al interior de las clases que participaban de este modelo de crecimiento (Basualdo, 2010; O'Donnell, 1976; Portantiero, 1977). A partir de ese momento, los ciclos económicos habrían sido más inestables, a la vez que sus efectos sociales habrían sido cada vez

más regresivos, tal como las gráficas 2.1 y 2.2 muestran en materia de crecimiento y desigualdad distributiva.

Agotamiento del Modelo Industrial Sustitutivo

A fin de comprender mejor la magnitud de los cambios ocurridos en el país a partir de esta etapa, conviene destacar que, entre los años treinta y mediados de los años setenta, el modelo de industrialización sustitutiva había sido capaz de generar: *a*] una situación de pleno empleo urbano; *b*] baja dispersión de las remuneraciones entre los trabajadores; *c*] participación incremental de los asalariados en la distribución funcional del ingreso (Kennedy, 2012); y *d*] una heterogeneidad estructural “moderada” en relación con el resto de los países latinoamericanos (Di Filippo y Jadue, 1976; Pinto, 1976).

En este contexto, la “segunda fase” de la ISI estuvo marcada por la apertura al capital extranjero, con lo cual el programa desarrollista esperaba superar los ciclos *stop and go* de la economía generados por la restricción externa,⁴ la cual se veía agravada por el conflicto distributivo entre el sector agropecuario, el sector industrial y las demandas de los sindicatos obreros. Era de esperar que un “*shock*” de capital externo fomentara la industria básica y generara un salto general de productividad, lo cual permitiría –en el marco del modelo sustitutivo– regular los desequilibrios macroeconómicos cíclicos (Mallon y Sourrouille, 1973: 30).

⁴ La “restricción externa” alude a un rasgo básico de las estructuras productivas desequilibradas (Diamand, 1972) o modelos de crecimiento heterogéneos (Prebisch, 1970; Pinto, 1976; PREALC, 1978). La demanda de divisas para costear importaciones de insumos se vuelve creciente a medida que la industrialización avanza, mientras que el sector encargado de proveer dichas divisas –en el caso argentino, el sector agropecuario– presenta por sus propias características y dependencia externa una capacidad inelástica de expansión. Esto induce recurrentes “cuellos de botella”, que impone un carácter cíclico e inestable al crecimiento y al funcionamiento macroeconómico, lo cual agita la conflictividad social y la lucha distributiva entre los principales agentes económicos.

Si bien el carácter capital-intensivo de esta segunda industrialización se tradujo en una menor demanda relativa de fuerza de trabajo en el sector manufacturero, esta tendencia fue rápidamente compensada por una expansión del sector terciario moderno en los años sesenta (Llach, 1978). Esto hizo posible que la economía siguiera funcionando bajo una situación de pleno empleo y con una activa movilidad social. En este marco, tras superar la crisis cíclica de inicios de los años sesenta, la economía argentina ingresó en una etapa de crecimiento que permitió inicialmente una “moderación” del ciclo económico que imponía la restricción externa. Esto se debió tanto a una mayor capacidad exportadora –industrial y agropecuaria– como a un creciente endeudamiento externo (Basualdo, 2010).

Sin embargo, la crisis capitalista de los años setenta truncó este programa de desarrollo. El nuevo contexto internacional no sólo generó un aumento en los precios del petróleo y de los insumos derivados, sino que cayeron los precios de los productos primarios exportados por Argentina (Iñigo Carrera, 2007), todo lo cual condujo a la aplicación de diversos “planes de estabilización”. El plan económico conocido como “Rodrigazo”, en medio de la crisis económica y política que afectaba al gobierno justicialista de Isabel Martínez de Perón (1974-1976), resultó en un intento fallido por la resistencia impuesta por los sindicatos. Unos meses después llegaría el golpe militar de 1976.⁵

El programa del gobierno militar (1976-1983) apuntó tanto a la rápida estabilización de la situación económica, así como también a una redefinición del régimen de acumulación fundado en

⁵ En junio de 1975, Estela Martínez de Perón lanzó un programa de *shock* que generó gran conmoción social y que se conoció como “Rodrigazo” (el Ministro de Economía responsable del mismo se llamaba Celestino Rodrigo). Este programa impuso una fuerte devaluación, una liberación de precios y tarifas y un aumento salarial por debajo del incremento del resto de los precios (Gerchunoff y Llach, 2008). Se trataba de ajuste tradicional de balance de pagos que fracasó principalmente por la oposición obrera y sindical, en un contexto internacional complicado para la economía argentina.

la sustitución de importaciones (Canitrot, 1981; Salvia, 1983). En primer lugar, el congelamiento salarial y la liberación de precios produjeron una fuerte traslación de ingresos desde los trabajadores hacia las empresas. En segundo lugar, el cambio en las regulaciones y los subsidios vinculados al comercio exterior, implicaron la reducción de la protección a las importaciones y el progresivo pasaje a una economía “abierta” (Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 2004). En tercer lugar, la “reforma financiera” de mediados de 1977 interrumpió el ciclo de financiamiento industrial a partir de la tasa de interés real negativa que había primado en la posguerra (Canitrot, 1981; Iñigo Carrera, 2007). Este programa se complementó, a su vez, con la apertura comercial, a partir de 1978, con el propósito de hacer converger los precios internos con la inflación internacional (mediante la aplicación del “enfoque monetario del balance de pagos”).⁶

Este conjunto de reformas generó un proceso de reconversión en el ámbito de la industria, así como un aumento en el endeudamiento externo, lo cual condujo a un nuevo tipo de restricción: la falta de divisas para afrontar los compromisos contraídos.⁷ En 1982, el anuncio por parte del gobierno mexicano sobre una inminente cesación de pagos dio lugar a la “crisis de la deuda” en la región, lo que se tradujo en la imposibilidad de seguir financian-

⁶ Para hacer converger los precios internos con los externos, se aplicó un esquema pautado de devaluaciones que compensarían la inflación interna. Pero, dado que la inflación fue mayor que lo pronosticado, el ritmo devaluatorio fue insuficiente, y el resultado acabó por ser una importante sobrevaluación cambiaria (Basualdo, 2010).

⁷ El incremento de los pasivos en divisas implicó que la dificultad externa del país se desplazara desde la cuenta corriente del balance de pagos hacia la cuenta capital. A partir de entonces, ya no fue posible corregir la restricción externa a través de una devaluación. El problema de la economía argentina –y de la región– a partir de fines de los años setenta, fue la insuficiente capacidad de generar las divisas necesarias para costear el pago de sus compromisos externos. Esta falta de divisas constituyó una fuente adicional de endeudamiento, lo que llevó a algunos autores a hablar de un nuevo tipo de ciclo: el *go and crush* (Schvarzer y Tavonanska, 2008).

do con nuevo endeudamiento el pago de los préstamos contraídos (Gerchunoff y Llach, 2008). En ese marco, el gobierno militar dispuso que empresas privadas y bancos pagaran sus obligaciones a una tasa de interés por debajo de la inflación esperada, lo que redundó en la licuación de sus pasivos y en una estatización de hecho de la deuda privada.

De esta manera, durante los años ochenta, tanto en la fase final de la dictadura como bajo el gobierno democrático de Raúl Alfonsín (1983-1989), el fuerte endeudamiento externo en manos del Estado, la persistente alta inflación y el déficit fiscal condicionaron la política económica y fueron objeto de sucesivos programas de estabilización. En 1985 se llevó adelante un plan de estabilización de gran alcance, conocido como Plan Austral. Este esquema, si bien tuvo cierto éxito inicial, no pudo sostenerse debido a que no logró resolver la creciente dependencia estructural del modelo económico hacia el gasto público.⁸ En este marco, en los últimos años del decenio de los ochenta, se avanzó progresivamente hacia una crisis hiperinflacionaria mientras se ensayaban los primeros intentos de reformas estructurales.⁹

En esta línea, entre mediados de los años setenta y finales de los ochenta, el carácter errático del crecimiento del PIB que había prevalecido en Argentina desde la posguerra, se volvió declinante a pesar del ensayo de distintas políticas económicas. Con la excepción de algunos años aislados, primaron las tendencias al estancamiento. No se logró el control de la inflación ni del déficit fiscal – examinado en un permanente desbalance del sector público –, ni hubo una transformación sustantiva de la capacidad exportadora de la economía que fuera rotando el eje de la economía argentina.

⁸ En la estructura del déficit fiscal –que era responsable no menor de la inflación– jugaban un papel destacado los subsidios que el gobierno otorgaba al capital concentrado local –los “capitanes de la industria”– en materia de regímenes de promoción y exenciones impositivas (Ortiz y Schorr, 2006).

⁹ En 1987 y 1988, el gobierno radical llevó adelante las primeras privatizaciones de una aerolínea estatal (Austral), del transporte aéreo interprovincial, la telefonía celular y la transmisión de datos (Cantamutto y Wainer, 2013: 25).

Reformas estructurales de inspiración neoliberal

En una economía mundial cada vez más globalizada al ritmo de la expansión del capital financiero y de los modelos de integración regional, Argentina de finales de los años ochenta sufría todavía las contradicciones de un modelo de acumulación industrial sustitutivo no competitivo, fuertemente debilitado y no lograba financiar su reconversión (Neffa, 1998). En ese contexto, la dificultad de pagar los compromisos internacionales contraídos, la imposibilidad de financiar el creciente déficit público a través de ingresos primarios o nuevos créditos y la fuerte crisis hiperinflacionaria que se generó en ese contexto, abrieron la puerta –entre fines de los años ochenta y comienzo de los noventa– a una reestructuración del modelo de acumulación (Piva, 2015).

El gobierno de Raúl Alfonsín, enfrentado al sector agropecuario exportador, sin el apoyo del movimiento obrero, y con el solo respaldo del sector empresarial directamente ligado al Estado a través de la obra pública o los subsidios (Ortiz y Schorr, 2006), se vio obligado a negociar ayudas financieras externas condicionadas a la realización de reformas estructurales, sobre todo en el sector público, en línea con lo que en 1990 serían las recomendaciones del Consenso de Washington.¹⁰

La crisis económica de 1989 desencadenó la salida del gobierno de Alfonsín y la asunción de Carlos Menem (1989-1999), presidente electo por el partido justicialista, quien sería reelecto en

¹⁰ El llamado Consenso de Washington constituye una serie de “recomendaciones” de peso dirigidas a los países en desarrollo –según la perspectiva neoliberal dominante en ese momento en los organismos internacionales de crédito, funcionarios del gobierno de Estados Unidos y expertos– con el objetivo de poner fin a las trabas al crecimiento impuestas por las crisis fiscales y los problemas en el sector externo. Para un análisis más detallado de las propuestas explicitadas por el Consenso de Washington, así como de los alcances y contenidos de éstas, véase Williamson (1989, 1993). Véase también una referencia al mismo en el capítulo 1 de este libro.

1995. Este gobierno llevó adelante un ambicioso programa de reformas estructurales acorde con las orientaciones neoliberales dominantes. Para ello contó con el apoyo del capital financiero internacional y de los sectores empresariales locales más concentrados. En primer lugar, se iniciaron las privatizaciones de empresas públicas, lo que abrió una plataforma para las inversiones extranjeras y las empresas más concentradas de nivel local. En segundo lugar, se redujeron los regímenes de promoción industrial, se terminaron las preferencias en las compras estatales hacia las empresas locales, y se avanzó en una reducción del empleo público (Cantamutto y Wainer, 2013: 29-30). Ambos componentes del programa de reformas implicaron un cambio drástico con lo que aún quedaba del modelo de sustitución de importaciones.¹¹

Sin embargo, tales medidas, si bien permitieron controlar parcialmente el déficit público, no lograron abrir un ciclo de crecimiento ni doblegar la inflación. Fue entonces que se llevó adelante una medida más drástica: se estableció un régimen de paridad cambiaria fija con el dólar y un esquema de caja de conversión –conocido como “plan de convertibilidad”–, por medio del cual el Estado estaba impedido de ampliar la base monetaria sin respaldo en reservas internacionales, lo que en la práctica implicaba que el Banco Central renunciaba a su función de prestamista de última instancia del sector financiero y del Tesoro (Cantamutto y Wainer, 2013; Gerchunoff y Llach, 2008). Este modelo fue acompañado de una radical apertura comercial bajo un contexto de fuerte apreciación del tipo de cambio, una desregulación de los mercados de capital y del trabajo, junto con una profundización de los procesos de privatización de empresas públicas y del sistema de seguridad social, entre otras medidas.

La apertura comercial, la apreciación cambiaria y el tipo de cambio fijo debían permitir el “disciplinamiento” de los precios

¹¹ Este paquete de reformas estuvo regulado por la Ley de Emergencia Económica, sancionada al mismo tiempo que la Ley de Reforma del Estado. El arancel promedio se redujo de 26.5% a 9.7% en abril de 1991. Se eliminaron derechos específicos y restricciones cuantitativas sobre las importaciones.

internos, al hacerlos converger con la inflación de Estados Unidos. En este marco, el nuevo régimen monetario fue exitoso en sus metas de corto plazo: logró inducir un nuevo ciclo de crecimiento del PIB y del PIB per cápita, un aumento de la inversión y un cambio técnico que “modernizó” parcialmente al sistema económico (Piva, 2015). Por otra parte, el esquema tuvo dos consecuencias funcionales importantes al nuevo patrón de acumulación global. En primer término, si bien una parte de las empresas pudieron adaptarse “ofensivamente” a las nuevas condiciones – llevando adelante planes de inversión, aumentos de productividad y flexibilización en el uso de la fuerza de trabajo –, otras no pudieron enfrentar el patrón de economía abierta. Esto implicó quiebras y, por lo tanto, un proceso de centralización de capitales. La política económica generó un sesgo contra los sectores productores de bienes y a favor de la expansión de los servicios (Fernández Bugna y Porta, 2008). De este modo, durante los años noventa tuvo lugar el inicio de una economía cada vez más orientada al mercado externo, a la vez que se continuaba con el proceso de deterioro de los sectores productivos intermedios. El resultado fue la consolidación de un perfil de especialización productiva basado en la exportación de recursos naturales y de bienes primarios de bajo valor agregado (Gaggero, Schorr y Wainer, 2014).

Ahora bien, un aspecto estructural del nuevo régimen macroeconómico era su fuerte dependencia externa. En la medida que la apertura comercial no introdujera mejoras sustantivas en la productividad global de la economía, el modelo dependía de la entrada de capitales externos que compensaran el déficit de cuenta corriente generado por la apreciación cambiaria. Pero dado que el nuevo régimen no generó un salto significativo de productividad más allá del que tuvo lugar en los primeros años del mismo, en el contexto de una economía inserta en el mercado mundial, el proceso de acumulación tendió a descansar cada vez más en el aumento de la jornada laboral, la intensificación del trabajo y la caída de los salarios (Piva, 2015), junto a un creciente endeudamiento externo. En 1995, luego de la crisis mexi-

cana, la economía argentina sufrió también la retracción económica internacional, pero logró salir rápidamente de esta situación gracias a un mayor financiamiento externo. Un reactivo clima de inversiones y de negocios generó un nuevo ciclo de crecimiento.

Hasta ese momento se consideraba que Argentina era una de las economías emergentes más prósperas y esa imagen favorable de los inversionistas permitió que el país colocara un volumen importante de bonos en los mercados financieros mundiales.¹² Sin embargo, la segunda ola de crisis que comenzó a afectar a los países “emergentes” en 1998 retrajo el crédito y elevó las tasas de interés, introduciendo un periodo de inestabilidad y depresión a partir de ese momento. En ese mismo momento también estaba teniendo lugar, dada la apreciación del dólar y la devaluación del real en Brasil, una fuerte pérdida de competitividad externa; así como un agravamiento del déficit fiscal en un contexto político electoral.

En ese contexto, bajo el gobierno de Fernando de la Rúa (1999-2001), se intentó de manera fallida introducir medidas de ajuste del gasto público con el fin de reducir las necesidades de crédito y renegociar la deuda, la cual seguía creciendo a tasas difíciles de afrontar por las finanzas públicas. El creciente déficit fiscal y la deuda acumulada constituían una seria restricción al crecimiento. Asimismo, la permanencia del régimen de convertibilidad hacía imposible utilizar políticas monetarias expansivas con el fin de reactivar la economía a través del consumo interno (Gerchunoff y Llach, 2008). La inflexibilidad del modelo de estabilización de precios para adecuar los niveles de competitividad, sumado a la caída de los precios de los bienes primarios de exportación, potenciaron la crisis.¹³

¹² En 2001, los bonos argentinos representaron la cuarta parte del índice de J.P. Morgan para los bonos de mercados emergentes (Fanelli, 2004).

¹³ De tal modo que el modelo “promercado” dejó entrever una alta volatilidad como producto, en parte, de la incapacidad del esquema de la convertibilidad

Con una economía deprimida, la negativa de los organismos internacionales a seguir financiando el déficit fiscal argentino y la retirada de apoyo por parte de los principales agentes económicos internos, desataron una fuerte corrida financiera y pusieron en evidencia la “banca rota” del Estado. El estado general de ingobernabilidad, en el marco de un agitado caos político y social, forzó la renuncia del gobierno de De la Rúa.

Un giro hacia las políticas heterodoxas

La crisis condujo a principios del año 2002 a declarar el *default* de la deuda externa y a salir del régimen de convertibilidad a través de una fuerte devaluación del tipo de cambio.¹⁴ La situación generó en lo inmediato un colapso económico con una fuerte pérdida de empleos, salarios reales e ingresos. Sin embargo, a finales de 2002, los efectos más críticos de esta crisis habían comenzado a diluirse. Luego del gobierno de transición a cargo de Eduardo Duhalde (2002-2003), asumió como presidente electo Néstor Kirchner (2003-2007).

La gran devaluación del peso en 2002 generó una nueva estructura de precios relativos que propició la recuperación económica. La caída en los salarios reales aumentó la competitividad

para compensar *shocks* externos mediante la flexibilidad nominal que otorgara a la política monetaria y cambiaria (Damill *et al.*, 2014).

¹⁴ A partir de la Ley 25561 de Emergencia Pública y Reforma del régimen cambiario (2002), el gobierno de Duhalde llevó adelante con el apoyo del Congreso la salida de la convertibilidad. Algunas interpretaciones subrayan que el capital extranjero que se había consolidado en el sector de servicios privatizados era partidario de avanzar hacia una *dolarización* como salida a la crisis. En cambio, distintas fracciones del capital concentrado –con capacidad exportadora–, sectores industriales y el capital financiero local, eran partidarios de la salida *devaluatoria* (Basualdo, 2010; Cantamutto y Wainer, 2013). Al mismo tiempo, una parte del movimiento obrero apoyaba esta última variante, la que consideraba que permitiría una fase expansiva en materia de empleo. De este modo se conformó un nuevo bloque de poder dando apoyo a la salida del modelo de convertibilidad.

de los productos comerciables y desalentó las importaciones. Los nuevos impuestos, junto al cese de pago de las obligaciones de deuda del gobierno, permitieron un superávit fiscal que ayudó a estabilizar la economía. El gobierno peronista 2002-2003 fue capaz de contener el descontento social y la inestabilidad política con la ayuda de programas de transferencias monetarias que alcanzaron una cobertura sin precedentes.

En efecto, la medida devaluatoria mejoró sustantivamente el tipo de cambio, lo cual generó tanto una rápida reacción exportadora como un efecto de sustitución de importaciones de bienes de consumo. Por otra parte, el aumento de las exportaciones que tuvo como principal protagonista al sector primario minero-agropecuario, fue favorecido por el incremento que experimentaron los precios de los *commodities* en el mercado mundial. En este contexto, la deprimida situación en que se encontraban los salarios y la amplia capacidad instalada creada durante el período de reformas estructurales, favorecieron una rápida reactivación sin mayores necesidades de financiamiento. Este proceso generó una rápida recuperación del nivel de actividad y del empleo, así como efectos positivos sobre la balanza comercial. A su vez, la implementación de retenciones impositivas a las exportaciones amplió la dotación de recursos fiscales, lo que a su vez moderaba los efectos inflacionarios de la devaluación. A partir de esta recuperación económica con saldos positivos tanto en cuenta corriente como en la balanza de pagos, fue posible para el gobierno encarar la reestructuración de la deuda externa en *default* (Damill, Frenkel y Rapetti, 2014).

En este contexto, fue posible estabilizar la economía, bajar la inflación y reactivar el consumo. En igual sentido operaron las políticas activas en materia de inversión pública, salario mínimo, negociaciones colectivas y jubilaciones, así como también la extensión de los programas sociales de transferencia de ingresos para familias sin empleo. Estas condiciones hicieron posible una relativa recuperación de los ingresos reales de los hogares, una caída de la pobreza y revertir la tendencia regresiva que venía registrando la distribución del ingreso. De esta manera, en un contexto inter-

nacional favorable, una serie de políticas heterodoxas pasaron a ser protagonistas de un nuevo ciclo de sostenido crecimiento.

A diferencia de lo ocurrido en los años noventa, el abaratamiento relativo de la fuerza de trabajo, fruto de la devaluación, indujo un proceso de absorción de mano de obra que coexistió con un aumento de la tasa de ganancia empresaria (CENDA, 2010). También en contraste con los años previos, la nueva estructura de precios relativos favoreció a los sectores productores de bienes en detrimento de los proveedores de servicios (Schorr, 2012). De esta manera, la industria manufacturera fue una de las actividades que lideró el crecimiento posterior a la crisis, en especial, los textiles, la metalmecánica, alimentos y bebidas y automotores (Fernández Bugna y Porta, 2008). Sin embargo, a pesar de esta recuperación, el sector industrial no dejó de perder peso relativo en la estructura productiva, ni pudo tampoco revertir el proceso de desindustrialización acumulado en los decenios previos.

En este contexto, a partir de 2006-2007, con el consumo interno y el gasto público en ascenso, sin un salto en la tasa de inversión, la economía comenzó a experimentar un alza en la inflación doméstica y a deteriorar el tipo de cambio real. Al mismo tiempo, el aumento de los niveles de empleo y la revitalización de las negociaciones paritarias permitieron un incremento de los salarios reales, a partir de lo cual el régimen macroeconómico comenzó a mostrar tasas de crecimiento más bajas y mayor déficit fiscal corriente. De alguna manera, el modelo político-económico parecía encontrar un límite estructural para reproducir las capacidades productivas y apuntalar el crecimiento del mercado interno sin aumentar el déficit fiscal y sin utilizar a la inflación como mecanismo de financiamiento.

La situación obliga a considerar los factores estructurales que se hacían presentes en este punto de inflexión por el que debió transitar el régimen de políticas heterodoxas. Al respecto, era evidente ya al inicio del nuevo siglo que, como resultado de las reformas estructurales, las sucesivas crisis y las transformaciones ocurridas en la economía mundial, el patrón de acumulación y la estructura social argentina no eran aquellas que sobresalían a

mediados del siglo xx. Sin que tuvieran lugar cambios significativos en la estructura productiva, en el patrón de especialización e incluso en el régimen tributario, el desafío de reeditar el régimen de bienestar de aquel periodo sólo podía realizarse de manera transitoria a costa de un creciente desequilibrio macroeconómico. Detrás de esta contradicción subyace un nuevo esquema de acumulación que fue configurándose, bajo el contexto de una economía mundial cada vez más globalizada, a partir del agotamiento del modelo sustitutivo, las políticas de desindustrialización y las medidas de liberalización económica introducidas por las reformas estructurales. Destaquemos algunos rasgos sobresalientes:

- i] La irrupción de una efectiva y extendida “revolución productiva” en el sector agropecuario a partir de los años noventa (incorporación de nuevas tecnologías y modelos de gestión y producción) que no sólo cambiaron la fisonomía y composición socioeconómica del sector rural, sino que también volvió a dotar al mismo de un papel clave en los procesos de acumulación interna, incluyendo la formación de una importante clase media-empresarial agropecuaria con relativa capacidad para acumulación interna, pero fuertemente dependiente de la demanda y los precios internacionales (Kulfas, 2016).
- ii] El deterioro estructural y la pérdida de importancia relativa –productiva, social y política– del sector económico formado por grandes, medianas y pequeñas industrias nacionales (Basualdo, 2010), así como de los tradicionales actores del movimiento obrero vinculados a estos segmentos empresariales, cuya supervivencia y crecimiento dependen cada vez más de la expansión del sector externo (con mayores o menores subsidios, promociones o protecciones) y cada vez menos de la ampliación del mercado interno por vía del empleo y los salarios.
- iii] La estructuración de un sistema económico cada vez más

dependiente de un patrón concentrado de acumulación especializado en la producción y exportación de *commodities* agroindustriales y mineros (Gaggero, Schorr y Wainer, 2014), siendo sus agentes más dinámicos un conjunto reducido de grupos económicos locales e internacionales globalizados y con estrechas vinculaciones entre sí, en cuya estrategia global el país constituye una fuente valiosa de recursos primarios y naturales.¹⁵

- iv] La conformación de un núcleo duro de población rural-urbana excedente asociada a una economía informal/social de producción, comercialización y consumo de muy baja productividad dirigida a sectores populares. Se trata de población que conforma un segmento socio-laboral marginal a los procesos económicos formales, la cual demanda una asistencia permanente por parte de los programas de transferencia de ingresos.

En el contexto descrito, a diferencia del gobierno de Néstor Kirchner, los dos periodos de gobierno de Cristina Fernández (2007-2015) se caracterizaron por un crecimiento económico más errático. En 2008, en medio de la crisis internacional, el intento del gobierno de implementar retenciones impositivas móviles a las exportaciones primarias con el fin de financiar el gasto público, lo enfrentó sin éxito a los sectores agroexportadores (Kulfas, 2016). Esta situación, junto a un aumento creciente del gasto público, condujo a una aceleración de la inflación, sólo moderada en 2009 gracias a la situación recesiva generada por la crisis internacional.¹⁶

¹⁵ Gaggero, Schorr y Wainer (2014) indican que se habría pasado de una extranjerización “extensiva” durante los años noventa a una “en profundidad” durante la actual década. Esto es así porque mientras que la cúpula empresarial se transnacionalizó durante la década de políticas neoliberales, en la fase de políticas heterodoxas lo que ocurrió fue que aumentó su importancia relativa.

¹⁶ Uno de los principales rasgos macroeconómicos que habría diferenciado al ciclo surgido tras la devaluación fue el bajo peso que tuvo el endeudamiento

La estrategia implementada para enfrentar la crisis consistió en la aplicación de una política monetaria expansiva para sostener los niveles de consumo interno. Dicha política pudo ser sostenida con base en dos expedientes fundamentales: en primer lugar, la nacionalización del sistema privado de jubilaciones y pensiones a partir de 2008, lo que implicó un ingreso de fondos para el Estado y la adquisición de los bonos que el sistema de capitalización tenía en su poder. En segundo lugar, en 2012 se modificó la Carta Orgánica del Banco Central, habilitando la emisión monetaria también para poder financiar el déficit (Gerchunoff, 2013).¹⁷ A través de esta estrategia fue posible para el gobierno transitar la crisis internacional de 2008-2009 con políticas contra-cíclicas orientadas a incrementar el consumo, minimizando así el impacto endógeno de la misma y fomentando una rápida salida del impacto recesivo. En ese marco, en 2010-2011, en medio de un proceso electoral, tuvo lugar un nuevo *boom* de crecimiento económico (10.4% y 6.1% de aumento del PIB, respectivamente), pero con características muy distintas a las del primer periodo: débil nivel de inversión, bajo crecimiento industrial y leve impacto sobre la demanda de empleo privado registrado. Pero todo ello a costa de un mayor endeudamiento interno y desequilibrio fiscal (Kulfas, 2016; Schorr, 2012).

En este contexto, la segunda presidencia de Cristina Fernández (2011-2015) debió enfrentar restricciones macroeconómicas acrecentadas. La insuficiente corrección de la brecha productiva externa (que hubiera implicado un significativo incremento de la

externo como fuente de financiamiento, a diferencia de lo que había ocurrido en los años de reformas (Damill, Frenkel y Rapetti, 2014). Asimismo, si bien no cambió estructuralmente el bloque de poder (aunque sí las relaciones de fuerzas entre distintos grupos), se alteró la capacidad del Estado de otorgar concesiones a la clase trabajadora y a los sectores empobrecidos, a diferencia de lo ocurrido en los años noventa, donde primaron estrategias de coerción sobre las de consenso (Piva, 2015: 33).

¹⁷ Dicha Carta Orgánica se había modificado a comienzos del gobierno de Menem para asegurar que éste dejara de financiar al Tesoro y, de este modo, el déficit de las cuentas públicas. Fue un “gesto” más para generar confianza acerca del nuevo orden macroeconómico que quería imponerse.

productividad) y el aumento de la inflación doméstica con orígenes tanto estructurales como monetarios, propiciaron la vuelta de la “restricción externa”. Ello se tradujo en una menor disponibilidad de divisas para enfrentar las necesidades importadoras del ciclo económico orientado al mercado interno (Bekerman *et al.*, 2014; Gaggero, Schorr y Wainer, 2014). Sobre ello incidió una acentuada fuga de capitales, que derivó en un freno del ciclo de acumulación en el sector productivo, comercial o de servicios demandante de bienes importados y, por derivación, en el conjunto de esas actividades.

Agravada la fuga de capitales y sin posibilidades de recurrir al financiamiento internacional por las deudas externas pendientes de pago, en 2012 el nuevo gobierno amplió su apuesta “proteccionista” a través de imponer mayores restricciones a las importaciones, limitar el mercado de divisas, sin dejar de expandir la base monetaria con el fin de mantener el nivel de actividad. Pero la implementación del sistema de “control de cambios” alentó la brecha cambiaria, incrementó la especulación financiera y retrajo la inversión privada, sobre todo en sectores de la economía que operaban con bienes cuyos precios estaban regidos por el valor de las divisas (Kulfas, 2016). Asimismo, la pérdida del autoabastecimiento energético, con su fuerte impacto en las cuentas públicas, daba cuenta de algunos de los principales límites estructurales del modelo para garantizar un nuevo ciclo de crecimiento. En ese marco, a principios de 2014 el gobierno debió aplicar una nueva devaluación al tipo de cambio que, aunque reactivó inicialmente al sector exportador, introdujo un fuerte impacto recesivo sin corregir los desequilibrios macroeconómicos acumulados. En este momento, era evidente que las políticas heterodoxas implementadas no conseguían dinamizar un nuevo ciclo duradero de crecimiento (Damill, Frenkel y Rapetti, 2014).

Las alternativas de política económica parecían girar en torno a la implementación de medidas de ajuste más drásticas, la salida del control de cambios y el acceso a líneas de financiamiento internacional. Pero estas estrategias estaban vedadas para el gobierno; la primera, por razones de legitimidad política

frente al propio electorado en un momento preelectoral, y la segunda por falta de resolución que mantenía el *default* declarado en 2002, agravado por un fallo judicial internacional favorable a los acreedores que no habían participado del canje de deuda en 2005.¹⁸ En este contexto, durante los últimos años se registra una clara desaceleración en las mejoras sociales distributivas. La caída de los precios de las materias primas y las turbulencias internacionales agravaron aún más este proceso, sin perspectiva de cambio. Tras la derrota electoral que experimentó el oficialismo, un nuevo gobierno formado por una coalición de centro-derecha resolvió el conflicto con los acreedores, implementó una devaluación e introdujo un mayor endeudamiento externo como modo de enfrentar la situación económica preexistente.

2.3. EL MERCADO DE TRABAJO BAJO DISTINTAS FASES MACROECONÓMICAS

Una de las virtudes conseguidas por el modelo ISI argentino habría sido lograr un relativo pleno empleo de la población económicamente activa, junto a una amplia afiliación a la seguridad social. Ocurrendo esto, incluso, con relativa independencia de los ciclos económicos dependiendo el grado de protección estatal del mercado interno.¹⁹ Pero a partir de su etapa crítica de me-

¹⁸ En junio de 2014 la Suprema Corte de los Estados Unidos decidió no considerar el recurso presentado por Argentina apelando un fallo de primera instancia (dictado en 2012 y ratificado por la corte neoyorquina en 2013), el cual avaló el reclamo de los llamados “fondos buitres” y otros acreedores minoristas al pago de la deuda acumulada sobre los bonos argentinos en *default*, que no habían entrado en las reestructuraciones de 2005 y 2010 de la deuda. Con ello, quedaba firme el fallo inicial por el cual el país debía pagar al conjunto de los acreedores no menos de 15 mil millones de dólares.

¹⁹ Si bien existen posiciones divergentes en la literatura acerca de si hasta mediados de los años cincuenta primó o no en Argentina un modelo de mercado laboral de tipo lewisiano –es decir, de “oferta ilimitada de fuerza de trabajo”–, la

diados de los años setenta, los diferentes modelos político-económicos fueron alterando la estructura productiva y las normas de regulación económica, y por su intermedio, afectaron también el funcionamiento del mercado laboral y transformaron la estructura social del trabajo.

Esta sección aborda este proceso a partir de un conjunto de evidencias sobre los cambios experimentados por la estructura ocupacional y el mercado laboral, las cuales se presentan en el cuadro 2.2 y las gráficas 2.3 a 2.7. Justamente, el cuadro 2.2 da cuenta de algunos procesos seculares que atraviesan el periodo: *a)* Aumento sistemático de la tasa de actividad como resultado de una ampliación de la oferta laboral (por razones demográficas, sociales y culturales), junto a un crecimiento de los empleos a una tasa menor al crecimiento de dicha oferta; *b)* Por lo mismo, aumento de la tasa de desocupación, así como también del subempleo horario, dando cuenta de un deterioro creciente de los nuevos puestos de trabajo generados en cada ciclo económico; y *c)* Estancamiento del peso relativo del trabajo asalariado y aumento, aunque con posterior retracción parcial, por parte del empleo no registrado y de los puestos de trabajo en el sector informal, dando cuenta de un techo estructural en la creación de empleos de calidad en unidades económicas más productivas.

Las gráficas 2.3 a 2.7 muestran un análisis más detallado de estas tendencias a la luz de los modelos político-económicos aplicados en materia de crecimiento, empleo y regulaciones laborales.

Durante la fase final del modelo ISI, si bien los diversos ciclos económicos y planes de ajuste asociados a cada crisis impactaron en la distribución del ingreso, esto no se expresó de forma inme-

absorción de fuerza de trabajo no apareció como un problema social relevante hasta los años cincuenta (Llach, 1978; Marshall, 1978). Sin embargo, desde entonces el sector industrial fue perdiendo dinamismo debido al pasaje hacia una fase más capital-intensiva. Esta situación se volvió más grave cuando en 1963 el desempleo en el Gran Buenos Aires llegó a 8.8% (Peralta Ramos, 1974). Desde entonces, el retorno del crecimiento económico y la generación de empleo en el sector terciario fue conduciendo a un esquema de plena ocupación (Llach, 1978).

Cuadro 2.2. Evolución de los indicadores del mercado laboral.
Argentina, 1974-2014.

	FINAL ISI E INICIO DEL AJUSTE			REFORMAS ESTRUCTURALES		CRECIMIENTO BAJO POLÍTICAS HETERODOXAS	
	1974	1980	1988	1998	2003	2007	2014
Tasa de participación laboral (a)	40.4	38.4	39.1	42.2	45.1	46.1	45.0
Tasa de participación laboral promedio periodo (*)	38.7			41.4	45.9		
Tasa de ocupación (a)	39.2	37.4	36.6	36.8	37.4	42.1	41.8
Tasa de ocupación promedio periodo	37.0			36.1	41.5		
Tasa de trabajo asalariado (b)	71.2	68.0	66.5	70.2	64.0	70.5	70.4
Tasa de trabajo asalariado promedio	68.2			67.0	69.5		
Tasa de desocupación (a)	3.0	2.6	6.3	12.9	16.9	8.5	7.1
Tasa de desocupación promedio periodo	4.4			12.6	9.5		
Tasa de subocupación (c)	5.0	5.2	7.9	13.5	17.4	8.7	8.1
Tasa de subocupación promedio periodo	5.8			12.1	10.6		
Tasa de ocupación en el sector informal (d)	37.6	40.9	43.5	42.4	46.7	45.0	41.8
Tasa de ocupación en el sector informal promedio	41.0			44.3	43.2		

(*) Para la construcción de los periodos se utilizó información anual de los años 1974-1988, 1988-2003 y 2003-2014.

(a) Fuente: elaboración propia en base a INDEC, Encuesta Permanente de Hogares, ondas disponibles, de los aglomerados urbanos relevados en cada periodo.

(b) Fuente: elaboración propia en base a microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares, correspondiente a la onda octubre ("Puntual") y IV Trimestre ("Continua"), aglomerado Gran Buenos Aires.

(c) Demandante y no demandante. Para este periodo se consigna la tasa de subocupación horaria total. Fuente: elaboración propia en base a INDEC, Encuesta Permanente de Hogares, ondas disponibles, de los aglomerados urbanos relevados en cada periodo.

(d) Fuente: elaboración propia en base a microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares, correspondiente a la onda octubre ("Puntual") y IV Trimestre ("Continua"), aglomerado Gran Buenos Aires.

diata en un aumento del desempleo abierto ni de la subocupación horaria, pero sí en un efecto “desaliento”, así como en una caída del empleo asalariado en las grandes empresas, junto con un aumento de las ocupaciones precarias en micro y medianas empresas (Beccaria y Orsatti, 1985; 1988).²⁰ No sería hasta mediados de los años ochenta que tendría lugar un ascenso evidente en la desocupación y en la subocupación horaria como resultado del sostenido estancamiento económico.

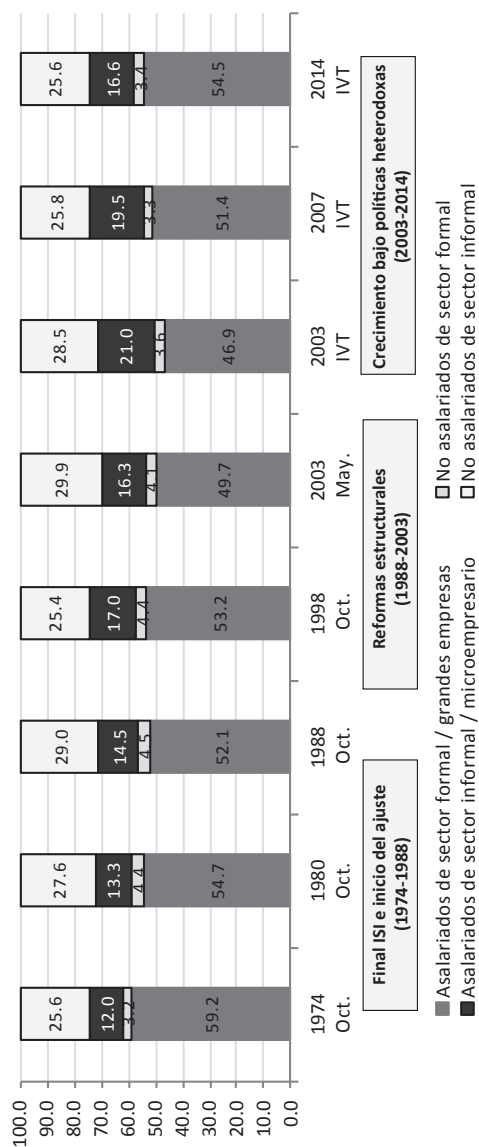
La aplicación del programa de ajuste, apertura comercial y liberalización financiera que encaró la dictadura militar introdujo efectos transformadores sobre el sector industrial, el mercado laboral y la estructura social (Canitrot, 1981; Schvarzer, 1986; Salvia, 1983). El impacto regresivo sobre la industria orientada al mercado interno redujo la participación de los asalariados industriales de medianas y grandes empresas, fundamentalmente en favor de ocupaciones en unidades microempresarias “cuasi-informales”, especialmente prolíferas en el sector servicios. Esta tendencia se profundizó a lo largo de los años ochenta, reformando el papel “refugio” de las ocupaciones generadas por el sector informal (gráfica 2.3). De esta manera, la política que apuntaba a la desarticulación del modelo industrial sustitutivo tenía como efecto aumentar los empleos de más baja productividad, generando con ello una mayor heterogeneidad al interior de la estructura ocupacional.²¹ En este contexto,

²⁰ Tal como describen Orsatti y Beccaria (1988), este comportamiento pudo deberse tanto a un proceso de desindustrialización que habría llevado a una mayor presencia de la pequeña producción como sector “refugio” de la oferta de mano de obra que no lograba acceder al sector formal de la economía, como por el impacto introducido por una estrategia de las grandes empresas de descentralización (o externalización) de actividades periféricas.

²¹ Esta descripción de la estructura económico-ocupacional abrevia en la tradición conceptual de PREALC-OIT (1978) y del estructuralismo latinoamericano sobre la heterogeneidad estructural. Uno de los rasgos de la heterogeneidad estructural es la conformación de estratos de productividad, que aquí se agrupan en un sector dinámico/formal y en un sector microempresario o informal. Respecto de la construcción operacional de las categorías aquí utilizadas se remite a Salvia,

GRÁFICA 2.3. Participación del sector formal/grandes empresas e informal/microempresario en el total del empleo. Gran Buenos Aires, 1974-2014.

En porcentaje sobre el total de ocupados, excluyendo planes de empleo.



FUENTE: elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC para los periodos indicados. Disponibles en: <www.indec.gov.ar>

el progresivo aumento del desempleo en los años ochenta, así como el consecuente cambio sustancial de las relaciones de fuerza entre empresarios y trabajadores, condujeron a la expansión del empleo asalariado no protegido en el mercado de trabajo (gráfica 2.4).

Al mismo tiempo, en el plano de los ingresos laborales, el programa de ajuste implementado a partir de mediados de los años setenta condujo a una fuerte retracción de los ingresos de los ocupados, mucho más marcada para los asalariados –sobre todo en el caso de los no registrados (Orsatti, 1986)– que para quienes disponían de renta empresarial (gráfica 2.5). Aunque no sea el único factor, este desigual ritmo en la retracción de ingresos laborales llevó a un aumento de la participación de la renta empresarial en el total de ingresos. Un aspecto que también incidió en la mayor desventaja relativa de los asalariados, así como en la pérdida de poder adquisitivo de los ocupados durante este período, fue la retracción del salario mínimo, que constituye como una “referencia” en los sectores menos estructurados de la economía o en las actividades de menor calificación. En este sentido, durante los años ochenta el salario mínimo tendió a deteriorarse en el marco del fuerte proceso inflacionario (gráfica 2.6).

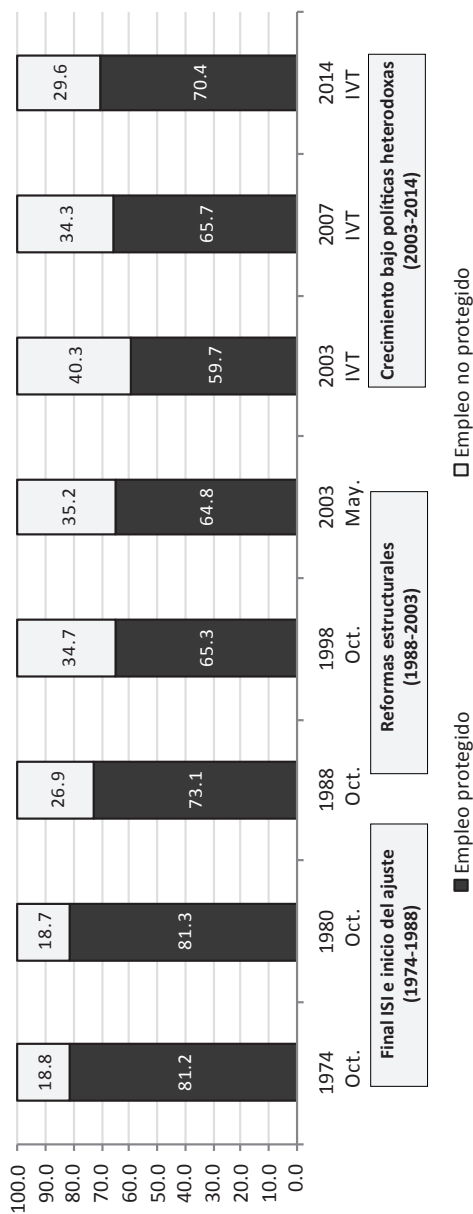
Un aspecto a destacar es que si bien la fase final de la ISI y las políticas de ajuste durante los años ochenta dieron lugar a un retroceso en general de los ingresos y de las condiciones de vida de la población, no se observó de manera directa ni mucho menos inmediata la ampliación de las brechas de ingresos entre los ocupados según el sector de inserción ocupacional.²² En efecto, no fue sino hasta fines de ese decenio, en contexto de alta inestabilidad económica y debilidad de las instituciones laborales, cuando

Vera y Poy (2015) y Poy (2016); mientras que sus fundamentos teóricos pueden consultarse en Salvia (2012).

²² La literatura señala que durante los primeros años de los ochenta continuaron expandiéndose algunas actividades informales “prósperas” o *satisficer*, en muchos casos establecidas por trabajadores asalariados despedidos de grandes empresas (Beccaria, Carpio y Orsatti, 2000).

GRÁFICA 2.4. Participación del empleo protegido y no protegido. Gran Buenos Aires, 1974-2014.

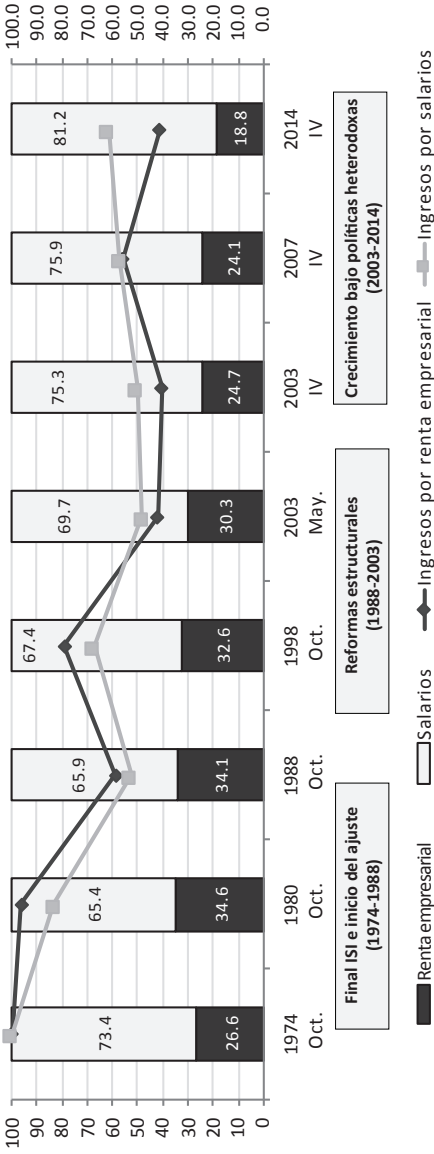
En porcentaje sobre el total de empleo asalariado.



FUENTE: elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC para los períodos indicados. Disponibles en: www.indec.gov.ar

GRÁFICA 2.5. Evolución de los ingresos por salarios y renta empresarial (eje izq.) y participación en el total de ingresos laborales (eje der.). Gran Buenos Aires, 1974-2014.

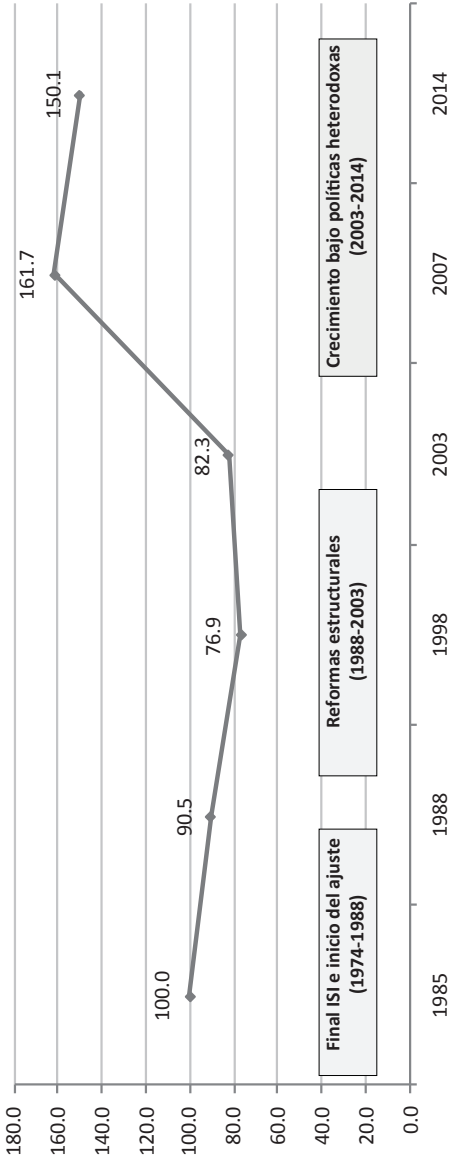
En base 1974=100 y en porcentaje sobre el total de ingresos de la ocupación principal de los ocupados.



FUENTE: elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC para los periodos indicados. Disponibles en: <www.indec.gov.ar>

GRÁFICA 2.6. Evolución del salario mínimo. Argentina, 1985-2014.

En base 1985=100.



FUENTE: elaboración propia a partir de la legislación vigente. Deflactado según IPC-INDEC (hasta 2007) y por IPC-GB (2007-2014).

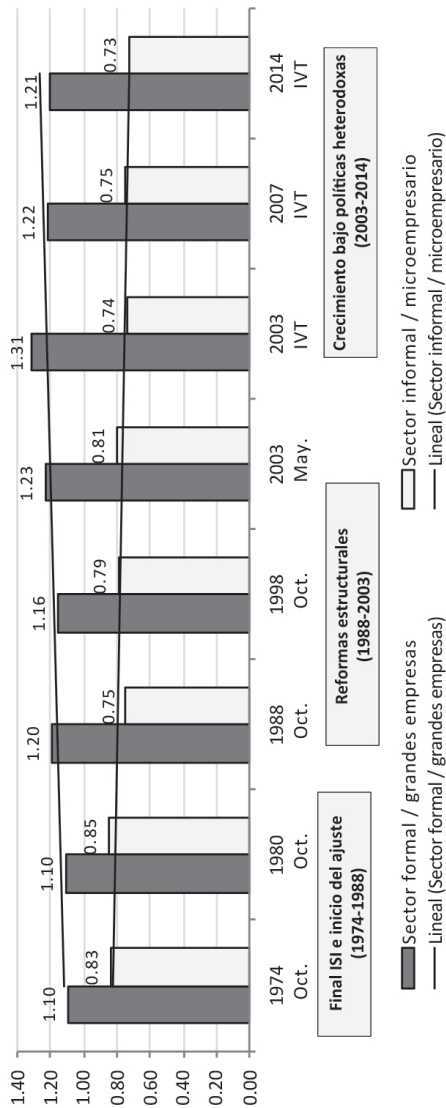
comenzaron a ampliarse las distancias entre las remuneraciones de quienes pertenecían al sector microempresario/informal y de quienes formaban parte del sector dinámico o de grandes empresas (gráfica 2.7).

Como se señaló anteriormente, las sucesivas crisis hiperinflacionarias de fines de los años ochenta y comienzos de los años noventa sentaron las bases para un profundo proceso de reestructuración económica, con fuerte impacto en la estructura ocupacional (Salvia, 2012; Poy, 2016). La reforma del Estado y la apertura comercial con sobrevaluación cambiaria llevaron a una destrucción neta de unidades económicas y de empleo de baja productividad, impedidos de competir en costos con los bienes importados o nuevos servicios modernos en manos de grandes corporaciones. Asimismo, este modelo macroeconómico favorecía la inversión de capital intensivo por sobre la utilización de mano de obra, la cual seguía registrando costos elevados medidos en dólares. En este contexto, la demanda de empleo estuvo sesgada hacia la fuerza de trabajo con mayores niveles de calificación, lo que ajustaba a los requerimientos de cambio tecnológico del periodo (Beccaria y Maurizio, 2012). En estas transformaciones debe buscarse la explicación para el sostenido aumento de la desocupación a pesar del crecimiento económico. Estas condiciones generaron también un deterioro en la calidad de los empleos asalariados e informales, asociados a ocupaciones de tiempo parcial, lo que condujo a un aumento correlativo de la tasa de subocupación horaria (cuadro 2.2).

Si bien hacia 1998 se registró una leve expansión de la participación de los asalariados en el empleo total, se mantuvo el estancamiento de la tasa de asalarización. Esto debido a que el sector dinámico no incrementó significativamente su participación en el empleo de la fuerza de trabajo disponible. En este contexto, sin embargo, tampoco creció el sector microempresario; más aún, tuvo lugar durante el periodo un deterioro tanto productivo como en cuanto a la capacidad de generar empleos de calidad (Salvia, 2012). De allí la relativa estabilidad que experimentó la participación no asalariada del sector informal, al mismo tiempo

GRÁFICA 2.7. Evolución de la brecha de la remuneración horaria real de la ocupación principal por sectores económico-ocupacionales. Gran Buenos Aires 1974-2014.

Ingreso Medio Horario=1.



FUENTE: elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC para los periodos indicados. Disponibles en: <www.indec.gov.ar>

que aumentaban los empleos asalariados no registrados y el trabajo asalariado informal (gráficas 2.3 y 2.4).

En efecto, uno de los principales cambios del mercado de trabajo durante el periodo de reformas estructurales estuvo asociado a las regulaciones laborales. El incremento del desempleo y las medidas implementadas desde el Estado jugaron un papel fundamental al posibilitar un aumento de la participación del empleo no protegido en la estructura social del trabajo.²³ La precariedad avanzó más en el sector menos estructurado de la economía, dando cuenta de las mayores dificultades de este estrato para hacer frente a la “apertura” en condiciones de globalización; pero también lo hizo en empresas grandes y dinámicas, como correlato de las nuevas condiciones de empleo a nivel mundial.

De todos modos, los ingresos laborales tuvieron un comportamiento disímil según el momento del ciclo económico de las reformas. Si bien en el balance general del periodo se advierte que los ingresos por salarios y por renta empresarial cayeron, la inicial estabilización de precios que impulsó el programa neoliberal permitió una recomposición de los mismos. Luego del mejor momento del ciclo de reformas (el año 1998) se observa una caída de los ingresos de los ocupados que afectó a las distintas fuentes de ingreso (gráfica 2.5). En paralelo, debe remarcararse que el salario mínimo se mantuvo en el mismo valor durante todo el decenio, lo que, si bien se dio en un contexto de baja inflación, supuso una pérdida de su poder de compra y, por lo tanto, de protección para los trabajadores de la base del mercado laboral (gráfica 2.6).

²³ La Ley Nacional de Empleo (Ley 24013) sancionada en 1991 habilitó la creación de nuevas modalidades de contratación, lo que modificó el esquema organizado a partir de la Ley de Contrato de Trabajo de 1974. Por otro lado, y de manera simultánea, se sancionó la Ley 24028 que modificó el régimen de indemnizaciones y despidos. En 1995, se sancionaron dos leyes que permitieron flexibilizar aún más el empleo en las pequeñas y medianas empresas (leyes 24465 y 24467), habilitando, entre otras cosas, las negociaciones colectivas por empresa y la instalación del periodo de prueba (Curcio, 2012).

Como resultado del funcionamiento del programa económico, se produjo una profundización de la heterogeneidad estructural que implicó una mayor desigualdad de ingresos laborales dentro del mercado de trabajo (gráfica 2.7). Durante todo el decenio se registró la ampliación de las brechas de ingresos entre los trabajadores según su inserción sectorial. Luego de un relativo “equilibrio” favorecido, en el año 1992, por la referida estabilización, tuvo lugar una sostenida profundización de la inequidad entre la fuerza de trabajo ocupada en el sector dinámico y grandes empresas y entre los ocupados insertos en unidades microempresarias de baja productividad, las cuales por razones de competitividad eran obligadas a sumergirse en la economía informal (Salvia, 2012).

La devaluación de 2002 generada por la salida del modelo de convertibilidad fue el punto de partida para una modificación en el comportamiento del mercado de trabajo. Por una parte, la devaluación de la moneda encareció el costo relativo de las importaciones, dando lugar a una etapa sustitutiva en materia de bienes manufacturados de consumo, a la vez que redujo el valor real y en dólares de los salarios, fomentando por ambas vías la recuperación de la demanda agregada de empleo. De allí que a partir de entonces se iniciara la retracción de las tasas de desocupación y subocupación horaria e, incluso, también tuviera lugar una relativa recuperación del empleo asalariado (cuadro 2.2). Al mismo tiempo, el tipo de crecimiento económico centrado en la sustitución de importaciones y el mercado interno indujo una demanda laboral dinámica para la fuerza de trabajo de menores niveles de calificación, en contraste con lo ocurrido durante el ciclo de reformas (Beccaria y Maurizio, 2012; Salvia, Vera y Poy, 2015).

Estos cambios cuantitativos verificados en el mercado de trabajo estuvieron acompañados por la reversión de algunas tendencias que se habían registrado durante la crisis 2001-2002. Durante el primero ciclo “post-convertibilidad” tuvo lugar la recomposición progresiva de la participación de los ocupados del sector formal más dinámico en el conjunto del empleo. En este

marco, el sector moderno recuperó capacidad para “absorber” fuerza de trabajo, lo que implicó un leve retroceso del sector microempresario/informal. De todos modos, debe puntualizarse que la recuperación fue restringida, y que la importancia del sector más moderno del empleo era, al término del periodo estudiado, similar a la que tenía en el mejor momento del ciclo de reformas neoliberales (gráfica 2.3).

La reducción del desempleo y una mayor regulación estatal de las relaciones laborales contribuyeron a una sostenida reducción del empleo no protegido entre los asalariados (gráfica 2.4). Esta modificación ha sido señalada como una de las más significativas del decenio, a la vez que se ha subrayado la existencia de un importante contingente de la fuerza laboral que permanece fuera del espacio de las regulaciones.²⁴ En efecto, la tendencia de largo plazo muestra la consolidación de un segmento secundario del empleo que constituye uno de los rasgos más destacados de las relaciones laborales generalizadas a partir de los años setenta. En este contexto, durante el periodo de crecimiento económico bajo políticas heterodoxas tuvo lugar una recuperación de los ingresos salariales y de la renta empresarial, pero los primeros aumentaron más que los segundos (gráfica 2.5). Uno de los aspectos que más incidieron en la recuperación de los ingresos salariales fue el resurgimiento de las negociaciones paritarias colectivas, que permitieron ir recomponiendo salarios en un contexto de alta inflación. Al mismo tiempo, tuvo lugar un aumento sostenido del salario mínimo, que tuvo efectos positivos sobre los trabajadores peor posicionados en la estructura laboral (gráfica 2.6).

De esta manera, en relación con los ingresos laborales, tuvo lugar un doble proceso. Por un lado, luego de la devaluación de comienzo del nuevo siglo –que implicó una gran retracción de

²⁴ Entre otras medidas, durante esta fase se revitalizaron las negociaciones colectivas paritarias que habían perdido relevancia durante los años noventa (Palomino y Dalle, 2012). Al mismo tiempo, se pusieron en funcionamiento mecanismos de actualización del salario mínimo, vital y móvil, el cual había quedado desactualizado en la fase de reformas estructurales (Kostzer, 2006).

los ingresos laborales–, tuvo lugar un proceso de recomposición sostenido hasta mediados de la década. Algunos investigadores han asignado un papel prioritario en la retracción global observada de la desigualdad a la recomposición de ingresos y, especialmente, al aumento de la demanda de empleo de baja o media calificación. Destacan la reducción observada en los retornos educativos de la fuerza de trabajo más calificada (Beccaria, Maurizio y Vázquez, 2015; Cruces y Gasparini, 2009; Trujillo y Villaña, 2011). No obstante, resulta conveniente no perder de vista que se mantuvieron niveles de desigualdad originados en la inserción sectorial de la fuerza de trabajo, aun controlando los niveles educativos (Salvia, Robles y Fachal, 2016); en tanto los ingresos laborales originados en el sector informal acentuaron su contribución a la desigualdad como correlato del empobrecimiento de este sector (Salvia y Vera, 2013). Ello contribuiría a entender que en la evolución de largo plazo del mercado de trabajo urbano se registre una tendencia a la ampliación de las brechas de ingresos, como expresión de la dispersión de productividades luego de los diversos ensayos de apertura económica y la insuficiencia del ciclo heterodoxo para revertir estructuralmente esos comportamientos (gráfica 2.7).

2.4. LA INTERVENCIÓN REDISTRIBUTIVA DEL ESTADO A TRAVÉS DE POLÍTICAS SOCIALES

Los ingresos de origen laboral constituyen la principal fuente de ingresos que hace posible la reproducción de la vida familiar. Durante todo el periodo analizado, los ingresos laborales constituyeron más de 80% de los ingresos familiares, aunque con una tendencia a la baja (como se verá en el capítulo 4 de este libro). El complemento lo constituyen tanto las transferencias surgidas por las políticas sociales a cargo del Estado (jubilaciones, pensiones, programas sociales) como las transferencias no laborales entre privados (rentas, alquileres, regalos, préstamos, etc.). A diferencia

del resto de los componentes, el primero de ellos –las transferencias surgidas de las políticas sociales– interviene en el proceso distributivo y en la configuración de las desigualdades económicas a partir de decisiones de orden político a cargo del Estado.

La etapa final del modelo de acumulación ISI coincidió con un cambio en la orientación de la intervención estatal que algunos autores caracterizan como el pasaje de un “Estado social” a un Estado “subsidiario” o “neoclásico”, de inspiración neoliberal (Belmartino, 2010; Soldano y Andrenacci, 2005). Por su parte, la última década y media fue testigo de un nuevo cambio de orientación de la política social. En lo que sigue, se propone una breve recapitulación de lo ocurrido en cada uno de los periodos considerados, tomando en cuenta los efectos en el entorno de la desigualdad distributiva y las condiciones de vida de los hogares.²⁵ La evidencia empírica en la que se apoyan estos análisis se presenta en las gráficas 2.8 a 2.12.

Desde la posguerra se fue configurando en Argentina la versión doméstica del “Estado social”, una de cuyas principales características fue la expansión del sistema de protección que tuvo como protagonista central las jubilaciones y pensiones. El modelo predominante de protección estuvo basado, por lo tanto, en la regulación estatal de las relaciones laborales y en la expansión correlativa del mercado de trabajo formal, que era la base de sustentabilidad del sistema previsional.²⁶ Dicho sistema fue consolidándose en etapas sucesivas entre los años cincuenta y sesenta,

²⁵ En lo que sigue, se analizan específicamente las políticas sociales que intervienen de forma directa en la distribución del ingreso: el sistema de jubilaciones y pensiones, los seguros sociales, las transferencias directas, y otras prestaciones no contributivas. Este recorte, sin embargo, no supone que el resto de las políticas sociales no tienen un efecto económico (véase Cortés y Marshall, 1991).

²⁶ A principios de siglo xx los únicos trabajadores que contaban con un sistema de jubilaciones y pensiones eran los de la administración pública nacional (militares, maestros y administrativos). Entre 1943 y 1954 la cobertura previsional de los asalariados se multiplicó por diez y se homogeneizó el sistema de cotizaciones. La centralización de las cajas previsionales llegó en 1958 y su consolidación en 1968, cuando se creó el Sistema Nacional de Previsión Social (Arza, 2010; Curcio y Beccaria, 2013).

cuando se centralizó definitivamente (si bien persistieron numerosos sistemas de nivel subnacional o específicos de determinadas actividades).

Sin embargo, el sistema previsional fue acumulando tensiones financieras crecientes, vinculadas a la maduración del sistema, la laxitud de los requerimientos para acceder a beneficios, la alta inflación y la utilización de los recursos para cubrir otros gastos fiscales (Arza, 2010). En paralelo, el otro pilar redistributivo del “Estado social” fue la expansión del sistema de asignaciones familiares, las que constituían una suma fija por cada menor de edad a cargo del trabajador. Este sistema siguió un derrotero similar al del sistema previsional, si bien no alcanzó idéntico grado de centralización. De todos modos, se constituyó en pieza clave de un modelo de bienestar de base contributiva.²⁷

Durante la segunda mitad de los años setenta y en los años ochenta, la intervención social del Estado estuvo condicionada por la evolución del déficit fiscal y el carácter del régimen político-económico impuesto por la dictadura militar. La gráfica 2.8 muestra la estabilidad del gasto público social durante los años ochenta, que incluso se había reducido durante el periodo de la “crisis de la deuda externa” en 1982. A partir de mediados de los años setenta, el sistema previsional entró en una profunda crisis, que implicó la licuación de beneficios, la postergación de los pagos y un financiamiento regresivo. De todos modos, el efecto distributivo fue la relativa homogeneización de la pirámide previsional (Arza, 2010).²⁸ Pese a la gravedad de la crisis, no se retrajo el

²⁷ El sistema de asignaciones familiares tiene su primer antecedente en 1934, pero se consolida en 1957 con la extensión de beneficios y la creación de cajas compensadoras. Progresivamente, los trabajadores de distintas ramas fueron recibiendo este tipo de beneficio. En 1973, se extendió a los jubilados y pensionados. Hasta el año 1991, las Cajas de Subsidios Familiares tuvieron a su cargo la administración de estos beneficios (Hintze y Costa, 2013).

²⁸ En 1980, el gobierno dictatorial eliminó las contribuciones patronales y las reemplazó por recursos públicos provistos por el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Estas medidas, como señala Arza (2010), incrementaron el déficit prima-

peso de este componente en el gasto público social (gráfica 2.8). Esto se explica, al menos de manera parcial, por el incremento que experimentara la población de adultos mayores de 65 años, la cual aumentó hasta fines de los años ochenta (gráfica 2.9).²⁹

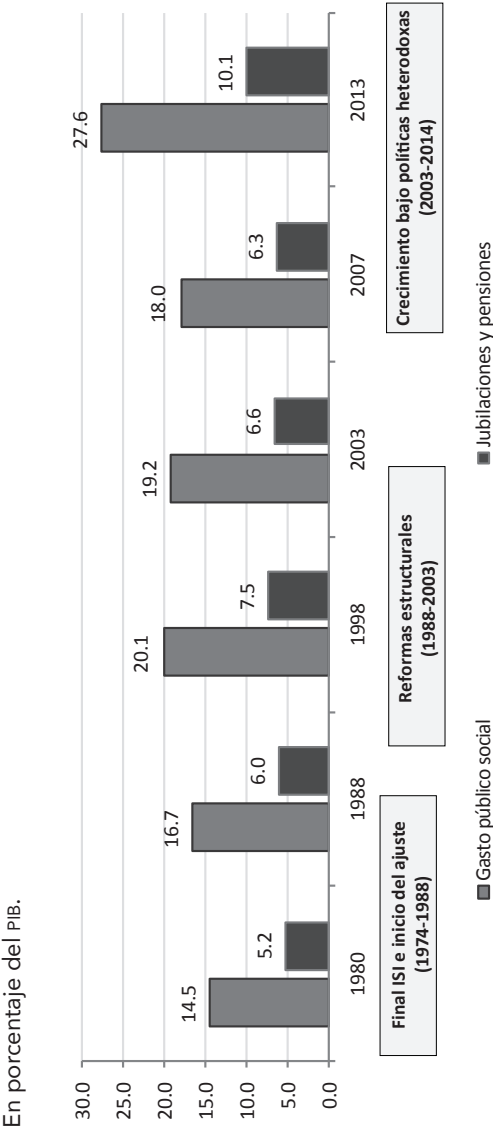
Por otro lado, a partir de la crisis del “Estado social” hicieron su aparición las estrategias de “lucha contra la pobreza”. Uno de los primeros programas de este tipo fue el Programa Alimentario Nacional (PAN), implementado a partir de mayo de 1984. Consistía en la entrega de una caja de alimentos y llegó a abarcar a 1 400 000 familias (Aguirre, 2010). Si bien tuvo un peso marginal desde el punto de vista del gasto público social, la función de Promoción y Asistencia Social aumentó su peso en el PIB durante el periodo final de la ISI y comienzos de ajuste ortodoxo (gráfica 2.10).

Las reformas estructurales bajo el modelo neoliberal implicaron también una transformación del modelo de intervención social que había primado hasta entonces. Tras las crisis hiperinflacionarias de fines de los años ochenta, en el marco de la reforma del Estado y la “emergencia económica”, se fueron desmantelando los diversos mecanismos de política social que habían prevalecido desde mediados de siglo y fueron reemplazados por una creciente “mercantilización” de sistemas de protección. Sin embargo, esto no supuso una caída del gasto público social, el cual

rio del sistema previsional. Esta tendencia crítica se agudizó aun cuando el gobierno reestableció las contribuciones patronales en 1984. La crisis se profundizó debido a la inflación y a que las empresas postergaban el pago de contribuciones, que perdían su valor cuando llegaban a la administración. En 1986, finalmente, el Estado declaró la Emergencia Previsional, que estableció nuevos mecanismos de cálculo de los haberes jubilatorios reduciendo el valor de las jubilaciones medias y altas y homogeneizando la distribución (Arza, 2010).

²⁹ La elaboración de una serie que permita conocer la cobertura previsional no es sencilla. Aquí se utilizaron los datos de la Encuesta Permanente de Hogares como es usual entre los especialistas (Rofman y Luchetti, 2006). Sin embargo, en la medida que se utiliza la EPH correspondiente al Gran Buenos Aires para el periodo previo a 1992 (por ausencia de otros datos de largo plazo), su comparación con el gasto consolidado debe tomarse con recaudo y simplemente como indicativo de una tendencia.

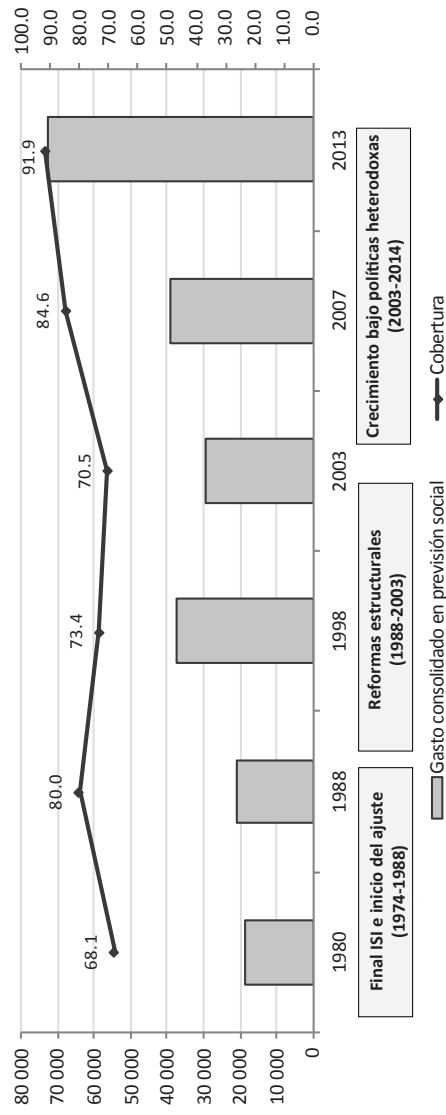
GRÁFICA 2.8. Gasto público consolidado en jubilaciones y pensiones y gasto público social. Gobiernos nacional, provincial y municipal. Argentina, 1980-2014.



FUENTE: elaboración propia a partir de Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos - Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo con base en Secretaría de Hacienda (MECON).

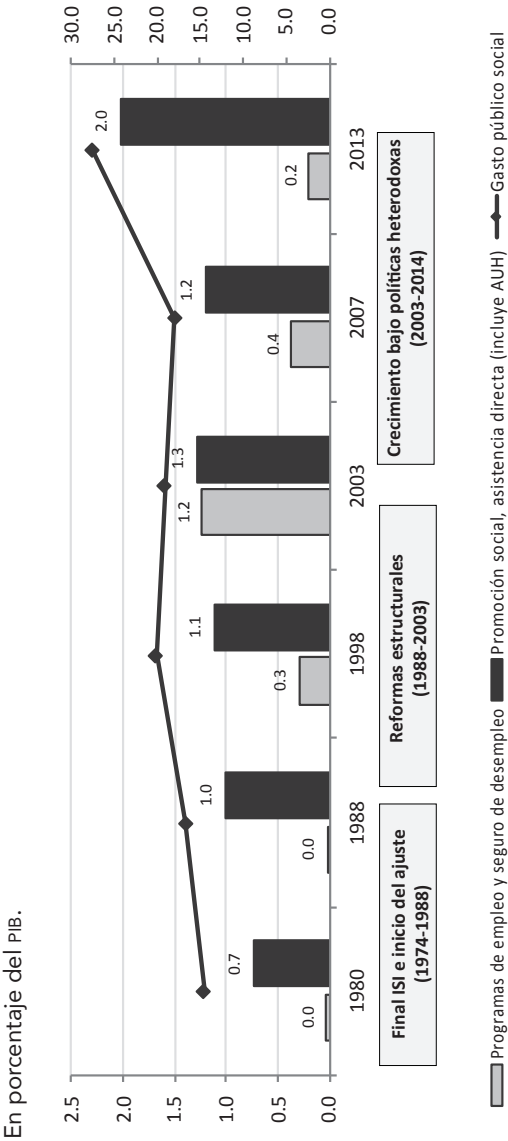
GRÁFICA 2.9. Gasto consolidado en previsión social y nivel de cobertura en la población de más de 65 años. Argentina, 1980-2013.

En millones de pesos de 2004 y en porcentajes sobre la población de adultos mayores de 65 años.



FUENTES: 1] Para 1980-1988: elaboración propia a partir de Encuesta Permanente de Hogares (indec), Aglomerado Gran Buenos Aires. 2] Para 1992-2003: Rofman y Luchetti (2006), tabla A1.1, p. 35, con base en Encuesta Permanente de Hogares, Aglomerados disponibles. 3] Para 2003-2014: elaboración propia a partir de Encuesta Permanente de Hogares (indec), Total de Aglomerados Urbanos.

GRÁFICA 2.10. Gasto consolidado en programas de protección a la pobreza (programas de empleo y transferencias condicionadas). Argentina, 1980-2013.



FUENTE: elaboración propia a partir de Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos - Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo con base en Secretaría de Hacienda (MECON).

aumentó durante todo el ciclo de reformas estructurales, muy ligado al gasto en políticas universales (gráfica 2.8).

Desde el punto de vista institucional, una de las transformaciones más importantes fue la fragmentación del sistema previsional a partir de la generación de un sistema privado de capitalización que se instaló junto con el clásico sistema público de reparto.³⁰ En este marco, si bien se incrementó entre fines de los años ochenta y comienzos de los noventa, el gasto en previsión social como porcentaje del PIB se mantuvo estable durante todo el periodo, llegando a retraerse hacia el final del mismo. Junto con ello, durante todo el decenio tuvieron lugar dos procesos: una sistemática caída de la cobertura previsional de la población mayor de 65 años y un aumento de la desigualdad interna de las transferencias jubilatorias como resultado del deterioro de la prestación estatal (gráfica 2.9).

En el contexto de un aumento del empleo no registrado y de variadas expresiones de precariedad laboral –impulsado por las modificaciones ya comentadas de la legislación laboral que tendieron a favorecer las formas de empleo flexibles–, el sistema de asignaciones familiares fue perdiendo su capacidad de protección. En ese marco, otro de los rasgos más significativos de los años de reformas estructurales fue la ampliación de los

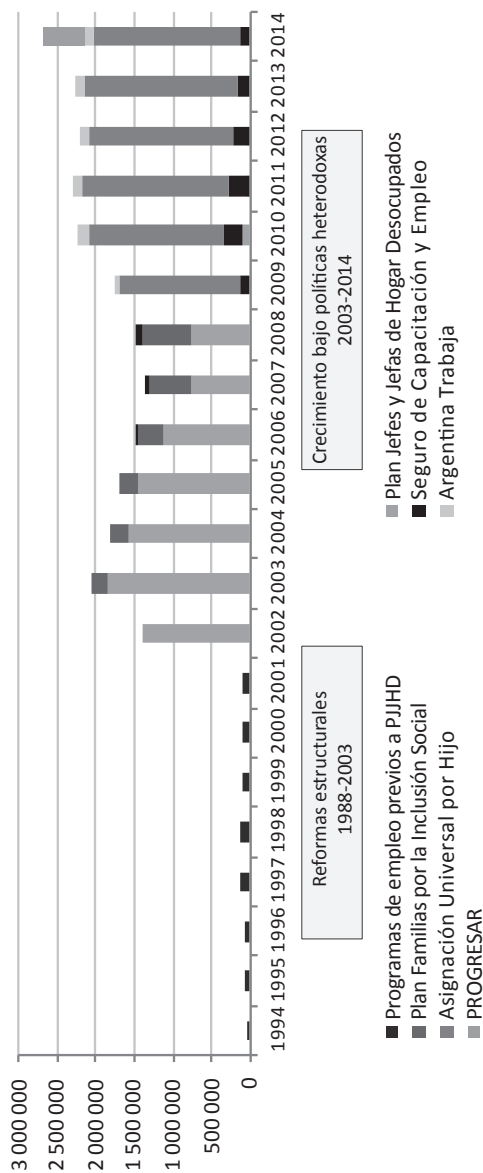
³⁰ En 1994 se sancionó la Ley de Reforma Previsional (ley 24 241), que dividió al sistema en dos partes dando origen al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (Curcio y Beccaria, 2013). Por un lado, se conformó un sistema privado regido por las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones; y por otro lado, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) administraba el sistema público de reparto. En paralelo, se extendió la edad de retiro, pasando de 55 a 60 años en las mujeres y de 60 a 65 años en los varones, a la vez que el requisito de contribución pasó de 20 a 30 años. De esta manera, quedó conformado un sistema de “dos pilares”: por un lado, un sistema estatal que abonaba la Prestación Básica Universal (PBU); y, por otro, dos regímenes alternativos: el de reparto, que abonaba la Prestación Adicional por Permanencia (PAP) y un régimen de capitalización individual que pagaba la Jubilación Ordinaria (JO) basada en la evolución de la capitalización individual. Este conjunto de cambios llevó a que la cantidad de beneficiarios se redujera casi 10% entre 1996 y 2002 (Danani y Beccaria, 2013: 114).

programas de “lucha contra la pobreza” (gráfica 2.10). En Argentina, durante los años noventa, estos programas fueron de tipo *workfare*, asociados a una contraprestación laboral (Cruces *et al.*, 2008; Salvia, Poy y Vera, 2015). A partir de 1993, se puso en marcha el primer programa de este tipo, cuya cobertura se amplió en años posteriores con el “Programa Trabajar” en diferentes versiones. De todos modos, estos programas tuvieron una baja cobertura, y se dieron en simultáneo con otros sistemas de ayuda a grupos vulnerables de nivel nacional, subnacional y municipal³¹ (gráfica 2.11).

Luego de la crisis del modelo político-económico neoliberal, en 2001-2002, se abre un proceso diferente de políticas sociales. En un sentido general, el gasto público social nacional, provincial y municipal, como porcentaje del PIB, se incrementó durante todo el periodo (gráfica 2.8). Uno de los componentes más significativos de este incremento estuvo asociado con la expansión en el sistema previsional. Este proceso se implementó a través de dos iniciativas que contrastan con periodos anteriores: un aumento significativo de la cobertura previsional y una recuperación de los haberes, en especial de la parte más baja de la pirámide previsional (gráfica 2.9). Este doble proceso implicó la reestatización del sistema previsional, lo cual ha llevado a algu-

³¹ En 1993 se puso en marcha el primer programa de tipo *workfare*, llamado “Programa intensivo de trabajo”, que generó unos 200 000 empleos (Cruces *et al.*, 2008). Distintos programas del mismo estilo se suceden desde entonces. Fue a partir de 1996 que comienza el llamado Programa “Trabajar”, dirigido a jefes de hogar desocupados (Rofman y Oliveri, 2012). Este programa tuvo sus continuaciones en el Programa “Trabajar II” (1997-1998) y “Trabajar III” (1998-2002), llegando a tener 130 mil beneficiarios en 1997 (Cruces *et al.*, 2008: 15). En el año 1996 se lanza también el “Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV)”, que era independiente de las características laborales del hogar, y por ende, más localizado en la lógica del *welfare*. Por último, entre 1999 y 2001 se ponen en marcha otros programas de lucha contra la pobreza, como el “Programa de Emergencia Laboral”, que apoyaba iniciativas de autoempleo (Golbert, 2004), y “Solidaridad”, que intentaba emular el Progreso mexicano. Este último programa no se pudo aplicar por problemas de diseño (Cruces *et al.*, 2008).

GRÁFICA 2.11. Cobertura de programas de empleo y transferencias condicionadas de ingresos. Argentina, 1994-2014. En número de beneficiarios.



FUENTES: a) Programas de Empleo (varios), Golbert (2004) citado en Cruces et al. (2008), p. 16. b) Plan Jefas y Jefes de Hogar (2003-2007): Cruces et al. (2008), p. 22. Para 2008, CEPAL, Base de datos de Programas de Protección Social no contributiva (<http://dds.cepal.org/bpsnc>). c) Familias por la Inclusión Social (2003-2007), Cruces et al. (2008), p. 22. Para 2008, CEPAL, Base de datos de Programas de Protección Social no contributiva. d) Seguro de capacitación y empleo (2003-2007), Cruces et al. (2008), p. 22. Para 2008, ex Dirección de Análisis del Gasto Público y Programas Sociales (2008). Informe sobre Programas de Empleo Provinciales. e) AUH y PROGRESAR: Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Datos disponibles en: <http://www.transparencia.anses.gob.ar> f) Argentina Trabaja: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

nos autores a caracterizar a estas políticas como una “contra-reforma” previsional (Danani y Beccaria, 2013).³² Esta medida de política benefició a más de 2.4 millones de personas. En 2014, la tasa de cobertura del sistema de seguridad social para la población en edad de jubilación alcanzó el 97.4%, después de haber caído durante los años noventa (la tasa de cobertura era de 71.3% en 2002).

Al mismo tiempo, si bien se mantuvo la política precedente en cuanto al crecimiento del gasto público vinculado a la lucha contra la pobreza (gráfica 2.10), hubo cambios significativos al interior del periodo. En primer lugar, durante los primeros años se ampliaron los programas de transferencia condicionadas asociados al empleo, es decir, que exigían una contraprestación laboral. En particular, el lanzamiento del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJDH) a comienzos del decenio se dirigió a la población de desocupados, pero a diferencia de los programas preexistentes, tuvo un alcance masivo, llegando rápidamente a casi 1.5 millón de beneficiarios (gráfica 2.11).

Con posterioridad, en un escenario de recuperación del empleo, comenzó una modificación paulatina de este componente. Una parte de los hogares beneficiarios del PJJDH fueron “transferidos” al “Plan Familias por la Inclusión Social”, un programa de tipo *welfare*, mientras que otros beneficiarios pasaron al “Seguro de Capacitación y Empleo”, de tipo *workfare*.³³ En paralelo,

³² Tras la crisis de 2001-2002, el gobierno lanzó una serie de medidas tendientes a incrementar la jubilación mínima. Así, entre 2003 y 2007 ésta aumentó 250% en términos nominales y 80% en términos reales. Esto tendió a alterar la “pirámide” previsional (Rofman y Oliveri, 2012). Además, entre las llamadas “contra reformas” del sistema de previsión social, se destacan la “moratoria previsional” que permitió acceder a un haber jubilatorio a quienes tenían edad para jubilarse, pero no cumplían con la exigencia del número de años requeridos (Decreto 1454, del año 2005); y, en noviembre de 2008, la Ley 26425 que derogó el régimen de capitalización y creó el Sistema Integrado Previsional Argentina (SIPA). El mayor aumento de ingresos jubilatorios en la parte baja de la distribución tendió a la homogeneización de los beneficios previsionales.

³³ El Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados llegó a incluir a 2 millones de

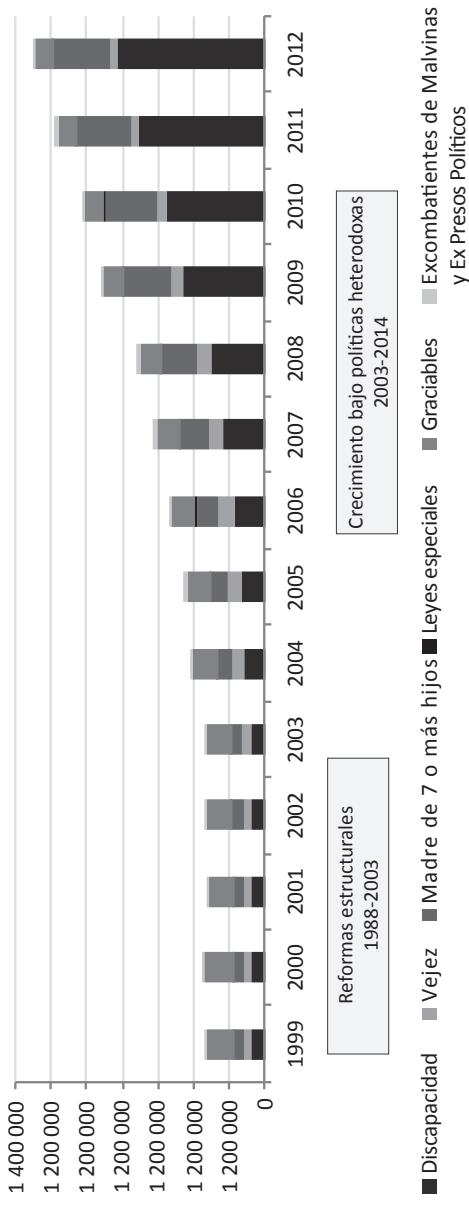
se eliminó la restricción cuantitativa del número de pensiones no contributivas que el Estado podía entregar. Hasta el ciclo de políticas heterodoxas, el número de pensiones no contributivas era fijo y sólo podían darse altas cuando se registraba una baja. La eliminación de esta restricción explica la fuerte ampliación que se advierte en el número de pensiones no contributivas, en particular por invalidez y para madres de siete o más hijos (gráfica 2.12).

Luego de una primera reducción en el número de titulares de los programas de transferencias condicionadas o de empleo social, asociado positivamente con el acceso a empleos de calidad por parte de los sectores beneficiarios, el estancamiento en la demanda de empleo y el aumento de la pobreza y la conflictividad social, en el contexto de la crisis internacional 2008-2009, obligaron al gobierno a un giro en este sentido. Justamente, en 2009, se crea para hogares de trabajadores informales o desocupados un nuevo régimen de transferencias monetarias condicionadas denominado “Asignación Universal por Hijo”. En años posteriores, se implementaron nuevos programas de transferencias condicionadas dirigidas a poblaciones específicas.³⁴

hogares en todo el país en el año 2003, cuando fue cerrado a nuevos beneficiarios. A partir de entonces, el “Plan Familias para la Inclusión Social”, iniciado en 2002, y que incluía a antiguos beneficiarios del “Programa de Atención a Grupos Vulnerables”, se amplió a partir de 2006, bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social para recibir a los beneficiarios “vulnerables” del PJJHD. Este Plan otorgaba un beneficio por tiempo indeterminado, tomando en cuenta el número de niños en el hogar, y planteando condicionalidades en salud y educación. Por otro lado, el “Seguro de Capacitación y Empleo”, dirigido a los beneficiarios “empleables” del PJJHD, brindaba un beneficio monetario a cambio de la participación en un sistema de capacitación.

³⁴ A partir del año 2009, el Estado argentino creó la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (Decreto 1602/09), modificando el Régimen de Asignaciones Familiares instalado en 1996. Se trata de una prestación dirigida a los hijos/as de trabajadores informales y desocupados, monotributistas sociales y empleados de servicio doméstico. El programa implica una serie de condicionalidades que deben cumplir los titulares del beneficio, como el control sanitario y plan de vacunación (hasta niños de 4 años) y la asistencia a la escuela. Más allá de

GRÁFICA 2.12. Cobertura de pensiones no contributivas y tipo de pensión. Argentina, 1999-2012. En número de beneficiarios.



FUENTE: elaboración propia a partir de Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2012), Boletín Estadístico de la Seguridad Social.

Tanto la cobertura como los montos percibidos por estos programas fueron registrando aumentos sistemáticos durante el periodo (gráfica 2.13). Aunque algunas de estas mejoras en los niveles de transferencias sufrieran al final del periodo una relativa retracción por efecto de inflación creciente y la ausencia de mecanismos automáticos de ajuste.

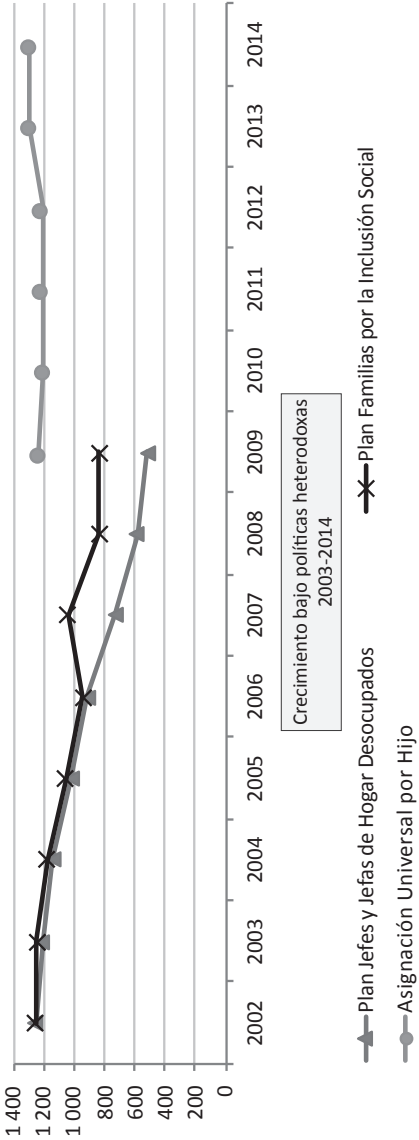
De acuerdo con algunos estudios, las “contrarreformas” en materia de programas sociales y seguridad social habrían tenido un efecto significativo sobre la evolución de la desigualdad. Se destaca el papel central del sistema de jubilaciones y pensiones, que durante el ciclo heterodoxo incrementó su cobertura y redujo su desigualdad interna, incidiendo positivamente sobre la desigualdad (Trujillo y Villafañe, 2011; Cruces y Gasparini, 2009; Rofman y Oliveri, 2012; véase el capítulo 6 de este libro). El balance sobre los programas sociales contra la pobreza en términos de desigualdad es más complejo. Dada la generalización del PJJHD a partir de 2002-2003 con su efecto pro-igualdad en el punto de partida, la reducción progresiva del peso de este tipo de transferencias (*workfare*) en los presupuestos domésticos habría implicado una reducción de su contribución a la variación del Gini (Trujillo y Villafañe, 2011).³⁵ Por el contrario, las transfe-

la existencia de un tope en los ingresos de los trabajadores informales para cobrar la prestación, resulta difícil corroborar los mismos. Esta asignación se extendió a las mujeres embarazadas sin protección social en el año 2011 (Asignación Universal por Embarazo). Asimismo, a partir de 2014 se puso en marcha el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROG.R.ES.AR.) dirigido a estudiantes universitarios de 18 a 24 años cuyas familias se encuentran en la economía informal o tienen un ingreso inferior a tres salarios mínimos.

³⁵ Las conclusiones de estos estudios, basados en la Encuesta Permanente de Hogares, son sensibles a las decisiones metodológicas que adoptan en cuanto a la operacionalización de las fuentes de ingreso; específicamente las que provienen de transferencias estatales. En 2003, los ingresos provenientes de PJJHD se computaban como “ingresos laborales” en la EPH; mientras que al término del periodo las transferencias como la AUH se computan como “ingresos no laborales”. La no homogeneización de esta discrepancia puede conducir a conclusiones muy diferentes sobre los efectos de las transferencias estatales en la desigualdad. Para una mejor discusión, véase el capítulo 6 de este libro.

GRÁFICA 2.13. Monto percibido por una familia “tipo” (2 menores de 18 años) en concepto de transferencias condicionadas. Argentina, 2002-2014.

En pesos de 2014.



FUENTES: 1] Programas de Empleo (varios), Cruces et al. (2008). 2] Plan Jefas y Jefes de Hogar y Plan Familias: CEPAL, Base de datos de Programas de Protección Social no contributiva. Disponibles en <<http://dds.cepal.org/bpsnc>> 3] AUH: Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Datos disponibles en <<http://www.transparencia.anses.gob.ar>>

rencias monetarias condicionadas de tipo *welfare*, ampliadas a partir de la AUH, habrían tenido un papel modesto pero positivo en la reducción de la desigualdad en el periodo heterodoxo (Trujillo y Villafañe, 2011; Rofman y Oliveri, 2012; véase el capítulo 6 de este libro).

2.5. REFLEXIONES FINALES

El propósito de este capítulo fue ofrecer un marco contextual para comprender los cambios registrados en la desigualdad del ingreso de los hogares durante los últimos cuatro decenios en Argentina (1974-2014). El enfoque aplicado ha partido del supuesto de que los cambios en el patrón distributivo del ingreso no son ajenos a una serie de comportamientos estructurales, siendo un factor decisivo en este sentido los cambios en las condiciones internacionales y las estrategias político-económicas aplicadas para garantizar la reproducción del esquema de acumulación dominante. En ese marco, juegan un papel central tanto la estructura y el funcionamiento del mercado de trabajo, como el alcance y la orientación de las políticas sociales.

En tal sentido, el interés principal en este capítulo fue examinar a grandes trazos los ciclos económicos y las medidas políticas adoptadas por los gobiernos en cada una de las fases de acumulación por las que transitó el sistema económico argentino, mostrando una serie de evidencias que muestran los cambios ocurridos en la reproducción económica, la estructura ocupacional, el funcionamiento del mercado laboral y la capacidad de intervención de las políticas sociales. Todo ello con la especial finalidad de describir el contexto a partir del cual hacer inteligible los movimientos ocurridos en la distribución del ingreso e la estructura social.

A partir de mediados de los años setenta se inició con la dictadura militar un proceso de cambio estructural que se consolidó en los años noventa en el marco de las políticas del llamado Consenso de Washington. La evidencia presentada dio cuenta

de que, a partir de estos procesos, el deterioro social se extendió en todos los frentes, destacándose el aumento del desempleo y de la precariedad laboral, junto al especial aumento de la desigualdad económica. Es en este contexto que se amplió al mismo tiempo el papel de las políticas sociales como un mecanismo de compensación frente a los procesos de exclusión estructural de una población excedentaria en tanto factor de producción por parte de los segmentos más dinámicos de la economía.

Esta tendencia parece haberse frenado durante la última fase (2003-2014) asociada a políticas de signo “heterodoxo”. Esto se habría expresado en términos de un proceso que conjugó, como no había ocurrido en las fases anteriores, crecimiento económico, aumento del empleo y ampliación de las políticas de protección social, todo lo cual habría derivado en una caída de la desigualdad en la distribución del ingreso. Sin embargo, una mirada más detenida del proceso político-económico y sus efectos en materia socio-laboral, deja serias dudas sobre la efectiva capacidad que tuvo dicho modelo para modificar la matriz distributiva del ingreso; en tanto que ni siquiera en un contexto de crecimiento, bajo un escenario internacional favorable y disponiendo de amplios recursos fiscales, la estrategia político-económica seguida logró revertir los procesos de divergencia que operan sobre la estructura sectorial del empleo y las remuneraciones laborales. En ese marco, la ampliación y la mejora de las políticas de protección social hacia los sectores estructuralmente excluidos, distan de poder ser considerados mecanismos de desarrollo social sustentables.

De esta manera, lo ocurrido en cada una de las fases analizadas en el mercado de trabajo permitió hacer inteligible una parte de los cambios observados en la desigualdad. La fase final del modelo ISI y el comienzo del ajuste coincidió con programas de *shock* y apertura que fueron alterando la estructura productiva y el mercado laboral. Uno de los rasgos fue la pérdida de ingresos por parte de los asalariados que se mantuvo durante los años ochenta, y ello podría aportar elementos de nivel macro para entender lo ocurrido con el coeficiente de Gini. Asimismo, cabe observar que, si bien aumentó la cobertura previsional, debido a las

políticas de ajuste, el gasto social tradicional experimentó un fuerte deterioro. Cabe suponer que el deterioro de la prestación jubilatoria podría haber aportado al aumento de la desigualdad.

En los años de las reformas estructurales, la media de los ingresos laborales se mantuvo deprimida, pero este proceso dependió estrechamente de la inserción sectorial de la fuerza de trabajo. Es decir, la precariedad del empleo y las mayores dificultades del estrato de menor productividad para enfrentar la apertura económica dieron lugar a un incremento de brechas de desigualdad en el mercado laboral, y ello habría redundado también en la profundización de la inequidad. En materia de política social, si bien el aumento de la pobreza y el desempleo movilizaron al desarrollo de los programas “focalizados” de transferencias condicionadas de ingreso, es evidente que tuvieron una cobertura limitada durante el ciclo neoliberal, incidiendo sólo marginalmente en la distribución del ingreso.

Por último, la etapa de crecimiento bajo políticas heterodoxas mostró una inflexión respecto al deterioro del empleo y de los ingresos laborales, si bien en un contexto de persistente heterogeneidad estructural de la economía, que cabe inscribir en la continuidad de los rasgos del modelo de desarrollo argentino consolidado en las últimas décadas. En cambio, el esquema de política social implementado durante esta fase fue mucho más radical. La recomposición de haberes previsionales, la homogeneización de la pirámide jubilatoria, la expansión de la cobertura y una ampliación de las pensiones no contributivas habrían tenido un papel a favor de una reducción de la desigualdad. En el mismo sentido, la puesta en marcha de un programa más extendido de transferencias de ingresos, habría jugado un papel en la misma dirección, lo que explicaría una parte de lo ocurrido con el coeficiente de Gini. Aunque insuficientes, estas características explican una parte –no poco significativa– de la reducción observada en la desigualdad que persiste elevada en términos de largo plazo.

Las diferentes fases estudiadas muestran comportamientos disímiles de la desigualdad, de los principios de política económica, del funcionamiento del mercado laboral y de las políticas

sociales. Algunos rasgos parecen haberse consolidado en el tiempo como parte de las reformas estructurales: entre ellos, destacan una mayor heterogeneidad estructural³⁶ asociado a la reproducción sistémica de un segmento laboral precario o marginal que, más allá de cierto punto, parece “inflexible” a la baja. Ello es generador de desigualdades persistentes. Pero, al mismo tiempo, otros elementos han resultado más dúctiles: un sistema de políticas sociales que expandió su cobertura y capacidad de protección, si bien también cada vez más heterogéneo tanto en sus destinatarios como en sus mecanismos de financiamiento.

La trayectoria seguida por la desigualdad durante los últimos cuarenta años en el Gran Buenos Aires parece acercarse al comportamiento de una “U invertida”. Distintas explicaciones procuran dar cuenta de esta trayectoria. Algunos autores destacan el papel de determinadas políticas estatales en la reducción de la desigualdad. Estas miradas refuerzan el papel de las políticas de salario mínimo, pro-mercado interno y formalización en el aumento de la demanda laboral de baja calificación y en la reducción de primas asociadas a la calificación, así como la función de las políticas de seguridad social (Beccaria y Maurizio, 2012, Trujillo y Villafañe, 2011). Otros autores enfatizan los efectos de los mercados: luego de una mayor demanda de fuerza de trabajo calificada en los años noventa, el posterior incremento de la oferta de este tipo de trabajadores y un ciclo de sustitución de importaciones con demanda laboral de baja calificación, indujeron una reducción de la desigualdad por reducción de la prima por califi-

³⁶ Tal como se señaló en el capítulo 1 de este volumen, un elemento que permite entender la evolución de largo plazo de la desigualdad económica durante los últimos decenios es la reconfiguración de la heterogeneidad estructural en un contexto global donde se ve acentuado el desarrollo desigual entre países y al interior de éstos. El concepto de *heterogeneidad estructural*, propuesto por el estructuralismo latinoamericano (Pinto, 1976; Sztulwark, 2005), remite a la coexistencia de un sector “moderno”, vinculado al mercado mundial, junto con un estrato “atrasado”, de baja productividad. Una idea central es la ausencia de difusión técnica entre tales estratos y la falta de absorción de fuerza de trabajo disponible por parte del sector más moderno.

cación (Cruces y Gasparini, 2011; López-Calva y Lustig, 2010). Sin embargo, en ambos enfoques los retornos por calificación parecen resultar de un atributo de la fuerza de trabajo, perdiéndose de vista el papel de las unidades productivas en que esos trabajadores se insertan. Este capítulo ha destacado la permanencia de características de orden estructural en las unidades productivas que generan oportunidades desiguales a las que accede la fuerza de trabajo. Tales desigualdades productivas parecen haberse profundizado a lo largo de los cuatro decenios estudiados.

Si bien este capítulo ha aportado elementos para situar las transformaciones verificadas en la desigualdad del ingreso, poco sabemos aún acerca de los efectos concretos que aquéllas provocaron en distintos grupos sociales. Tampoco sabemos aún cómo participaron las distintas fuentes de ingreso en forjar el patrón distributivo aquí descrito ni qué comportamientos desplegaron los hogares para optimizar su bienestar en contextos político-económicos tan disímiles.

Es por ello que el próximo capítulo referido al caso argentino (capítulo 4) examinará la forma en que el conjunto de cambios mencionados se tradujo en la definición de “ganadores” y “perdedores” al interior de la estructura social. Esto permitirá no sólo representar de manera más precisa los cambiantes modos en que diferentes estratos socioeconómicos participaron en la distribución del ingreso (por contraposición a su descripción por medio de indicadores sintéticos como los empleados en el presente capítulo), sino acercarse a la evolución de las condiciones de vida que enfrentaron los hogares de dichos grupos. Finalmente, el último capítulo referido al caso argentino (capítulo 6), permitirá examinar cómo las distintas fuentes de ingresos cuyos principales determinantes se abordaron aquí –las fuentes laborales y no laborales– alteraron su participación en los presupuestos domésticos de los hogares de diferentes grupos sociales (cambiando su “balance” en el bienestar), y qué comportamientos desplegaron las unidades domésticas para incrementar (o, al menos, evitar el deterioro) el bienestar de sus miembros. Adicionalmen-

te, se examinará cómo cada una de tales fuentes incidió sobre la desigualdad del ingreso monetario, lo que permitirá explicar cuáles fueron los factores que alteraron el patrón distributivo en cada fase.

REFERENCIAS

- Aguirre, P. (2010). “La comida en tiempos del ajuste”. En S. Torrado (dir.). *El costo social del ajuste. Argentina (1976-2002)*, T. 2, pp. 51-102. Buenos Aires: Edhasa.
- Altimir, O. (1986). Estimaciones de la distribución del ingreso en Argentina, 1953-1980. *Desarrollo Económico*, 25(100), 521-566.
- Altimir, O. y Beccaria, L. (1999). “El mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina”. En *Serie Reformas Económicas*, 28. Santiago de Chile: Naciones Unidas/CEALC.
- Altimir, O. y Beccaria, L. (2001). El persistente deterioro de la distribución del ingreso en Argentina. *Desarrollo Económico*, 40(160), 589-618.
- Arza, C. (2010). “La política previsional: de la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios”. En S. Torrado (dir.). *El costo social del ajuste. Argentina (1976-2002)*, T. 2, pp. 257-300. Buenos Aires: Edhasa.
- Azpiazú, D., Basualdo, E. y Khavisse, M. (2004). *El nuevo poder económico en Argentina de los años ochenta. Edición definitiva*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Basualdo, E. (2010). *Estudios de historia económica argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Beccaria, L., Maurizio, R. y Vázquez, G. (2015). Desigualdad e informalidad en América Latina: el caso de Argentina. En V. Amarante y R. Arim (eds.). *Desigualdad e informalidad: un análisis de cinco experiencias latinoamericanas*. Libros de la CEPAL, 133. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Beccaria, L. y Maurizio, R. (2012). Reversión y continuidades bajo dos regímenes macroeconómicos diferentes. Mercado de trabajo e ingresos en Argentina. 1990-2010. *Desarrollo Económico*, 52(206), 205-228.
- Beccaria, L. y Orsatti, A. (1985). “Argentina 1970-1984: la dinámica del

- empleo en un periodo de inestabilidad económica y social". *Economía de América Latina*, 13, 1er. semestre 1985. Buenos Aires.
- Bekerman, M., Dulcich, F. y Vázquez, D. (2014). "Las transformaciones de la estructura industrial y la restricción externa". *Cuadernos del CEPED*. Buenos Aires: CEPED.
- Belmartino, S. (2010). "Los servicios de atención médica". En S. Torrado (dir.), *El costo social del ajuste. Argentina (1976-2002)*, T. 2, pp. 257-300. Buenos Aires: Edhasa.
- Bertranou, F., Cetrángolo, O., Grushka, C. y Casanova, L. (2012). "Más allá de la privatización y la reestatización del sistema previsional de Argentina: cobertura, fragmentación y sostenibilidad". *Revista Desarrollo Económico*, 52(205), 3-30, abril-junio.
- Bielchowsky, R. (2016). "Fifty Years of ECLAC Thought: A Review". En R. Bielchowsky (comp.), *ECLAC Thinking. Selected Texts (1948-1998)*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Braun, O.; Joy, L. (1981). Un modelo de estancamiento económico –Estudio de caso sobre la economía argentina. *Desarrollo Económico*, 20(80), 585-604.
- Canitrot, A. (1981). Orden social y monetarismo. *Cuadernos del CENDES*. Buenos Aires.
- Cantamutto, F. y Wainer, A. (2013). *Economía política de la Convertibilidad. Disputa de intereses y cambio de régimen*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- CENDA (2010). *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el periodo 2002-2010*. Buenos Aires: Atuel.
- CEPAL (2010). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Chile.
- CEPAL (2012). *Panorama social de América Latina 2012*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL (2014). *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible*. Santiago de Chile.
- CEPAL (2015). *Panorama social de América Latina 2012*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cortés, F. (2000). *La distribución de la riqueza en México en épocas de estabilización y reformas económicas*. México: M. A. Porrúa Grupo Editorial.
- Cortés, F. y Rubalcava, R.M. (1991). *Autoexplotación forzada y equidad por empobrecimiento: La distribución del ingreso familiar en México, 1977-1984*. México: El Colegio de México.

- Cortés, R. y Marshall, A. (1991). "Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo". *Estudios del trabajo*, 1, 21-46.
- Cruces, G., Epele, N. y Guardia, L. (2008). *Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del Milenio en Argentina*. CEPAL, Serie Políticas Sociales núm. 142. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cruces, G. y L. Gasparini (2009). "Desigualdad en Argentina. Una revisión de la evidencia empírica". *Desarrollo Económico*, 42(192), enero-marzo, IDES, Buenos Aires.
- Curcio, J. y Beccaria, A. (2013). "Sistema de Seguridad Social y mercado de trabajo. Evolución de la cobertura en Argentina entre 1990 y 2010". En C. Danani y S. Hintze (coords.). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en Argentina (1990-2010)*, T. 1, pp. 61-102. Los Polvorines: UNGS.
- Damill, M.; Frenkel, R.; Rapetti, M. (2014). "The New Millennium Argentine Saga: from Crisis to Success and from Success to Failure". Mimeo. CEDES.
- Danani, C y Beccaria, A. (2013). "La (contra) reforma previsional argentina 2004-2008: aspectos institucionales y político-culturales del proceso de transformación de la protección". En C. Danani, y S. Hintze (coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en Argentina (1990-2010)*, T. 1 (pp. 103-151). Los Polvorines: UNGS.
- Diamand, M. (1972). La estructura productiva desequilibrada Argentina y el tipo de cambio. *Desarrollo Económico*, (12), 45.
- Donza, E. (2013). "Imputaciones de la no respuesta en las variables de ingreso. Encuesta Permanente de Hogares Gran Buenos Aires/1990-2010". Tesis de Maestría en Generación y Análisis de Información Estadística. Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Fanelli, J. M. (2004). *Desarrollo financiero, volatilidad e instituciones. Reflexiones sobre la Experiencia Argentina*. Buenos Aires: Fundación PENT.
- Fernández Bugna, C. y Porta, F. (2008). "El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural". *Realidad Económica*, 233.
- Ferreres, O. (2005). *Dos siglos de economía argentina*. Buenos Aires: Fundación Norte y Sur-El Ateneo.
- Fischer, S. (2012). "The Washington Consensus". En C. F. R. H. Bergsten, C. (Ed.), *Global Economics in Extraordinary Times: Essays in Honor of John Williamson* (pp. 11-24). Washington, DC: Peter G. Peterson Institute for International Economics.

- Gaggero, A., Schorr, M. y Wainer, A. (2014). *Restricción eterna. El poder económico durante el kirchnerismo*. Buenos Aires: Crisis y Futuro Anterior.
- Gasparini, L., Gutiérrez, F. y Tornarolli, L. (2007). "Growth and income poverty in Latin America and the Caribbean: evidence from household surveys". *Review of Income and Wealth*, 53(2), 209-245.
- Gerchunoff, P. (2013). Treinta años de economía política en democracia. La crítica, la compasión y la empatía en el método de la historia. *Desarrollo Económico*, 53(209).
- Gerchunoff, P. y Llach, L. (2008). *El ciclo de la ilusión y el desencanto*. Buenos Aires: Emecé.
- Gerchunoff, P. (2013). Treinta años de economía política en democracia. La crítica, la compasión y la empatía en el método de la historia. *Desarrollo Económico*, 53(209).
- Golbert, L. (2004). *¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*. Serie Conferencias y Seminarios: Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias. CEPAL, Naciones Unidas.
- Graciarena, J. (1976). "El problema del poder en los estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa". *El Trimestre Económico*, 43(4), 1077-1100.
- Hintze, S. y Costa, M. I. (2013). "La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección". En C. Danani y S. Hintze (coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en Argentina (1990-2010)*, T. 1 (pp. 153-183). Los Polvorines: UNGS.
- Iñigo Carrera, J. (2007). *La formación económica de la sociedad argentina*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Kennedy, D. (2012). *Economía política de la contabilidad social*. Tesis inédita de doctorado.
- Kessler, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Kostzer, D. (2006). "Argentina: La recuperación del salario mínimo como herramienta de política de ingresos". En A. Marinakis y J. Velasco (Eds.), *¿Para qué sirve el salario mínimo?* Santiago de Chile: OIT.
- Kulfas, M. (2016). *Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina. 2003-2015*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Llach, J. J. (1978). Estructura ocupacional y dinámica del empleo en Argentina: sus peculiaridades. 1947-1970. *Desarrollo Económico*, (68), 539-591.

- Mallon, R. y Sourrouille, J. (1976): *La política económica en una sociedad conflictiva, el caso argentino*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Marshall, A. (1978). *El mercado de trabajo en el capitalismo periférico. El caso de Argentina*. Buenos Aires: CLACSO-PISPAL.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2012). *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*. Buenos Aires: MTEYSS.
- Neffa, J. C. (1998). *Modos de regulación, regímenes de acumulación y su crisis en Argentina (1880-1996). Una contribución a su estudio desde la teoría de la regulación*. Buenos Aires: Eudeba.
- Nun, J. (2003). *Marginalidad y exclusión social*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, G. (1977). "Estado y alianzas en Argentina, 1956-1976". *Desarrollo Económico*, 64.
- O'Donnell, G. (1977). "Estado y alianzas en Argentina, 1956-1976". *Desarrollo Económico*, 64.
- Orsatti, A. (1986). "El Empleo precario en Buenos Aires, 1974-1983". En *El empleo precario en Argentina*, vol. 1. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social-CIAT/OIT.
- Orsatti, A. y Beccaria, L. (1988). "Trabajadores desprotegidos socialmente en el Gran Buenos Aires, 1985". En *El empleo precario en Argentina*, vol. 2. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social-CIAT/OIT.
- Ortiz, R., Schorr, M. (2006). "La economía política del gobierno de Alfonsín: creciente subordinación al poder económico durante la 'década perdida'". En A. Pucciarelli (coord.). *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Palomino, H. y Dalle, P. (2012). "El impacto de los cambios ocupacionales en la estructura social de Argentina: 2003-2011". *Revista de Trabajo*, 8(10), 205-223.
- Peralta Ramos, M. (1974). *Etapas de acumulación y lucha de clases en Argentina (1930-1970)*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Pinto, A. (1976) Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de América Latina. *El Trimestre Económico*, (37), 145.
- Piva, A. (2015). *Economía y política en Argentina kirchnerista*. Buenos Aires: Batalla de ideas.
- Portantiero, J. C. (1977). "Economía y política en la crisis argentina". *Revista Mexicana de Sociología*. México.
- Portantiero, J. C. (1977). "Economía y política en la crisis argentina". *Revista Mexicana de Sociología*. México.
- Poy, S. (2016). Cambios en el régimen de acumulación, estructura pro-

- ductiva y mercado de trabajo. Un análisis de larga duración (1974-2014). *Realidad Económica* (298), 111-138.
- PREALC-OIT (1978). *Sector informal. Funcionamiento y políticas*. Santiago de Chile: PREALC-OIT.
- Prebisch, R. (1970). *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica/Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rofman, R. y Luchetti, L. (2006). *Sistemas de pensiones en América Latina: conceptos y mediciones de cobertura*. The World Bank Discussion Paper, núm. 0616. Washington, DC: The World Bank.
- Rofman, R. y Oliveri, L. (2012). “Un repaso sobre las políticas de protección social y la distribución del ingreso en Argentina”. *Económica*, 58, 97-128.
- Salvia, A. (1983). “Argentina: 1976-1981. Encrucijada histórica y nueva ofensiva monopólica”. Tesis de Licenciatura. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM. México.
- Salvia, A. (2012). *La trampa neoliberal. Un estudio sobre los cambios en la heterogeneidad estructural y la distribución del ingreso en Argentina: 1992-2003*. Buenos Aires: Eudeba.
- Salvia, A. (2016). “Heterogeneidad estructural y marginalidad económica en un contexto de políticas heterodoxas”. En A. Salvia y E. Chávez Molina (coords.), *Claves sobre la marginalidad económica y la movilidad social*. Buenos Aires: Biblos.
- Salvia, A. y E. Donza (1999). “Problemas de medición y sesgos de estimación derivados de la no respuesta completa las preguntas de ingresos en la EPH (1990-1999)”. *Revista Estudios del Trabajo*, 18.
- Salvia, A. y Vera, J. (2013). Heterogeneidad estructural y distribución de los ingresos familiares en el Gran Buenos Aires (1992-2010). *Desarrollo Económico*, 52(207), 427-462.
- Salvia, A., Vera, J. y Poy, S. (2015). “Cambios y continuidades en la estructura ocupacional urbana argentina”. En J. Lindenboim y A. Salvia (coords.). *Hora de balance: proceso de acumulación, mercado de trabajo y bienestar. Argentina 2002-2014*. Buenos Aires: Eudeba.
- Salvia, A., Robles, R. y Fachal, M. (2016). “Mercado de trabajo, educación y diferenciales de ingresos laborales. Principales tendencias tras dos décadas de políticas económicas diferentes (1992-2014)”. Trabajo presentado en el VIII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Estudios del Trabajo. Buenos Aires, 3 al 5 de agosto de 2016.
- Schorr, M. (2012). “Argentina: ¿nuevo modelo o ‘viento de cola’? Una caracterización en clave comparativa”. *Nueva Sociedad*, 237, 114-127.

- Schvarzer, J. (1986). *La política económica de Martínez de Hoz*. Buenos Aires: Hyspamérica.
- Schvarzer, J. y Tavonanska, A. (2008). Modelos macroeconómicos en Argentina: del 'stop and go' al 'go and crush'", *Documento de Trabajo CESPA*, 15, Buenos Aires.
- Soldano, D y Andrenacci, L. (2005). "Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino". En L. Andrenacci (comp.), *Problemas de política social en Argentina contemporánea*. Buenos Aires: UNGS-Prometeo.
- Sztulwark, S. (2005). *El estructuralismo latinoamericano*. Buenos Aires: Prometeo.
- Torrado, S. (2010). "Modelos de acumulación, regímenes de gobierno y estructura social". En S. Torrado (dir.), *El costo social del ajuste*, tomo I. Buenos Aires: Edhasa.
- Trujillo, L. y Villafañe, S. (2011). Dinámica distributiva y políticas públicas: dos décadas de contrastes en Argentina contemporánea. En M. Novick, y S. Villafañe (comps.), *Distribución del ingreso. Enfoques y políticas públicas desde el Sur*. Buenos Aires: MTEYSS-PNUD.
- Villanueva, J. (1972). "El origen de la industrialización argentina". *Desarrollo Económico*, 12(47).
- Williamson, J. (1989). "What Washington Means by Policy Reform?". En J. Williamson (comp.), *Latin America Adjustment. How Much has Happened?* Washington: Institute for International Economics.
- Williamson, J. (1993). "Democracy and the Washington Consensus". *World Development*, 21(8), 1329-1336.

3. CONTEXTO SOCIOECONÓMICO PARA LA COMPRENSIÓN DE LA EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD DEL INGRESO MONETARIO EN MÉXICO, 1970-2014¹

SARA OCHOA

(*Facultad de Economía-UNAM*)

ILIANA YASCHINE

(*PUEB-UNAM*)

3.1. INTRODUCCIÓN

A un siglo de la Revolución mexicana, el país todavía enfrenta altas tasas de desigualdad y de pobreza que son expresiones de los límites en su desarrollo.² A partir de los años cuarenta, México inició la implementación de un modelo de desarrollo conocido como de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) basado en el fomento de la industria nacional, la protección de la economía interna respecto al exterior y el desarrollo del mercado interno. El éxito de este modelo requería una activa participación del Estado en la economía mediante instrumentos como la política comercial y el gasto público, principalmente de inversión. Asimismo, en este periodo se sentaron las bases normativas e institucionales del régimen de bienestar mexicano aunque, como es conocido, con un carácter dual, segmentado y

¹ Agradecemos los comentarios de Fernando Cortés, Delfino Vargas, Israel Banegas y Santiago Poy, así como la colaboración de Andrea Díaz y Omar Escalante como asistentes de investigación.

² En 2014, 20.6% de la población tenía un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo, 53.2% tenía un ingreso por debajo de la línea de bienestar y 46.2% se encontraba en situación de pobreza multidimensional (36.6% moderada y 9.5% extrema). Estas cifras corresponden a la medición oficial de pobreza multidimensional vigente en el país a partir del 2008 (Coneval, s/f b: cuadro 3.1).

estratificado (Filgueira y Filgueira, 2005).^{3,4} Durante esta etapa se alcanzaron altas tasas de crecimiento económico y, entre 1963 y 1977, se redujo la desigualdad en la distribución del ingreso (utilizando el coeficiente de Gini) como resultado del aumento de la participación relativa de los deciles intermedios y la caída de la participación de los ingresos altos (Hernández Laos, 1992; Cortés, 2000: 47; Cortés, 2013).^{5,6}

No obstante, desde mediados de los años setenta se experimentaron importantes desequilibrios macroeconómicos. La caída de los precios del petróleo y la crisis internacional de la deuda

³ Por régimen de bienestar se puede entender que son los arreglos institucionales entre Estado, mercado y familia en la provisión del bienestar en las diferentes sociedades. Véase Esping Andersen (1990).

⁴ En este periodo se crearon, entre otras, la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) que posteriormente se llamó Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo) y el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (Fovi). En 1970 entró en vigor la Ley Federal del Trabajo.

⁵ De acuerdo con Cortés (2000: 41) el índice de Gini pasó de 0.523 en 1963 a 0.498 en 1968 y 0.496 en 1977. No obstante, el panorama de lo que ocurrió entre 1963 y 1977 es difícil de trazar por los problemas en las fuentes de información disponibles: “la combinación de problemas originados en la diversidad de fuentes, definiciones, cuestiones muestrales y tratamiento estadístico de la información hacen que la tendencia no quede bien perfilada” (Cortés, 2000: 45). Así, existen dificultades en la comparabilidad entre estas encuestas, en particular, la encuesta de 1977 sólo incluye ingreso monetario, mientras que las de 1963 y 1968 incluyen ingresos no monetarios imputados. Además, para 1963 y 1968 no se dispone de los microdatos y los cálculos se hacen a partir de los datos publicados de la distribución por tramos de ingresos a partir de los cuales se obtienen los deciles de ingresos de hogares. Por su parte, Hernández Laos (1992) hace un ajuste a cuentas nacionales y encuentra que el índice de Gini pasó de 0.541 en 1963 a 0.498 en 1968 y 0.462 en 1977.

⁶ Para el periodo 1950-1963, Székely (2005) encuentra un aumento en el índice de Gini, de 0.520 a 0.570. El autor utiliza el ingreso corriente total por deciles de hogares y hace un ajuste a cuentas nacionales siguiendo a Altimir (1982). También encuentra que este indicador se redujo a 0.540 en 1968 y 0.490 en 1984. De esta manera, la desigualdad del ingreso se reduce en todo el periodo.

externa en los primeros años de los ochenta, fueron el inicio de una crisis económica que fue seguida por severas medidas de ajuste y estabilización. Después de estos acontecimientos, México inició un proceso de cambio de su modelo de desarrollo económico hacia uno que otorgaba mayor campo de acción al mercado y cuyo motor de crecimiento estaba orientado hacia el exterior. Este nuevo modelo fue diseñado con base en los preceptos del llamado Consenso de Washington (Cordera y Tello, 2010; Cortés y Rubalcava, 2012; Tello e Ibarra, 2013), el cual condensaba las ideas que habían ganado peso en la época sobre el nivel y el tipo de participación que debían tener en la actividad económica los dos principales mecanismos de asignación y distribución, el mercado y el Estado.⁷

Este modelo, 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 lo tanto, es esencial preguntarse sobre los cambios que han tenido diversos indicadores económicos y sociales a partir de su instrumentación. Por ejemplo, los datos muestran que el crecimiento económico ha sido lento. Después de un periodo de alto crecimiento sostenido

⁷ El “Consenso de Washington” (Consenso) se refiere a la identificación de un conjunto de políticas económicas que debían llevar a cabo los países deudores en los años ochenta. La propuesta original del Consenso, o “primera generación de reformas”, estuvo integrada por diez áreas que, en términos generales, incluyen políticas de prudencia macroeconómica, liberalización interna y orientación al exterior. Las propuestas de este decálogo implicaban un cambio sustancial en la concepción del rol que debían tener el Estado y el mercado en la actividad económica y social. A finales de los años noventa, se planteó una “segunda generación de reformas” del Consenso, principalmente cambios institucionales, que buscaban lograr las tasas de crecimiento sostenidas que se esperaban originalmente pero, al mismo tiempo, una reducción significativa de la pobreza y la desigualdad (Williamson, 2000). Ante los resultados decepcionantes de dichas reformas en términos de crecimiento, empleo, pobreza y desigualdad, más recientemente se insistió en la necesidad de hacer nuevas modificaciones, que incluyen la conclusión de las reformas de primera y segunda generación, y el desarrollo de una agenda de crecimiento con reducción de la desigualdad de la distribución del ingreso y desarrollo del sector social (Williamson, 2003) (véase el capítulo 1).

del PIB y del PIB per cápita en los años de 1970, los siguientes decenios se han caracterizado por tener años de crecimiento negativo asociados a crisis económicas, y periodos de recuperación en los cuales no se han logrado alcanzar las tasas de crecimiento previas (gráfica 3.1). Como se resaltará más adelante, el crecimiento promedio del PIB y del PIB per cápita ha sido bajo desde mediados de los años ochenta.

Por su parte, la desigualdad en la distribución del ingreso monetario, según el coeficiente de Gini, disminuyó entre 1977 y 1984 como resultado del aumento de la participación relativa de los deciles inferiores, principalmente los cinco primeros, y la disminución de los dos deciles más altos (Cortés, 2000: 50, 79).⁸ Sin embargo, a partir de 1984, durante la introducción del nuevo modelo económico, la desigualdad del ingreso inició una tendencia al alza. Entre 1984 y 1989 se registró un aumento en el coeficiente de Gini, con una disminución de la participación de los primeros nueve deciles y un aumento de la participación del décimo. De 1989 a 1994 continuó el aumento de la desigualdad, donde únicamente el 10% superior tuvo ganancias en su participación en el ingreso, mientras que los demás deciles redujeron su participación o la mantuvieron constante. La crisis económica de mediados de los años noventa ocasionó una disminución de la desigualdad del ingreso en 1996, en un contexto de empobrecimiento generalizado (Cortés, 2000: 50, 82) (gráfica 3.2).

El año 2002 presenta el nivel más bajo de la desigualdad del ingreso en este siglo. De acuerdo con Cortés (2013), a partir de ese año se observan fluctuaciones en el coeficiente de Gini, sin presentarse una tendencia clara. Otros análisis argumentan que se trata de una tendencia a la baja de la desigualdad del ingreso que inició desde mediados de los años noventa (Esquivel, Lustig y Scott, 2011; López Calva y Lustig, 2011; Esquivel, 2015). La CEPAL (2014), por su parte, sugiere que la desigualdad disminu-

⁸ Se encuentran tendencias similares usando el ingreso corriente total (Székely, 2005; Cortés, 2013).

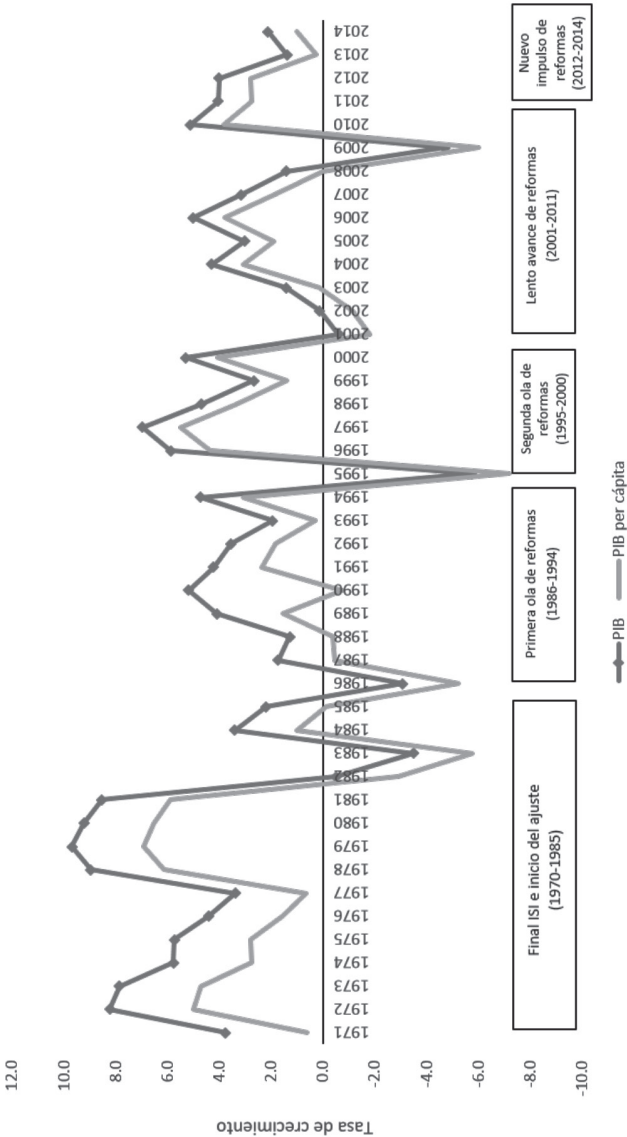
yó a partir del 2000 y lo hizo a un mayor ritmo en el periodo 2008-2013 (gráfica 3.2).

En la actualidad, no existe consenso sobre los factores que explican los movimientos a la baja del coeficiente de Gini. Algunos elementos mencionados son la acción de la política social a través de las transferencias de ingreso (Esquivel, Lustig y Scott, 2011; López Calva y Lustig, 2011; Cortés, 2013; capítulos 5 y 7 de este libro), las remesas que reciben los hogares de bajos ingresos en zonas rurales y la menor desigualdad de los ingresos salariales (Esquivel, Lustig y Scott, 2011), los cambios en la agricultura que han llevado a un aumento de la ocupación y los salarios rurales (Giarraca, 2001; Hernández Laos, 2009) y los mecanismos de ajuste en épocas de crisis económica durante las cuales el sector público reduce los ingresos reales de los servidores públicos y el sector privado reduce los salarios altos para reducir costos (Cortés, 2013).

Es conocido que tanto la política económica como la social están estrechamente ligadas con las diferentes fuentes de ingreso monetario de los hogares (remuneraciones al trabajo, renta empresarial, renta de la propiedad y transferencias públicas o privadas) y, por lo tanto, con los resultados en la distribución del ingreso monetario (Cortés, 2000). En particular, el paquete de reformas estructurales comprende un conjunto amplio de políticas con ramificaciones complejas sobre las fuentes de ingreso y sobre la desigualdad del ingreso, pues cada una de ellas puede tener múltiples efectos, en algunos casos en sentido contrario, sobre dichas variables (Cortés, 2000; Székely, 2005). Estos efectos, además, están mediados por el comportamiento de los hogares para enfrentar las consecuencias negativas que pueden tener las políticas sobre su bienestar, de acuerdo con diversas variables, como la composición de sus ingresos (Cortés, 2000).

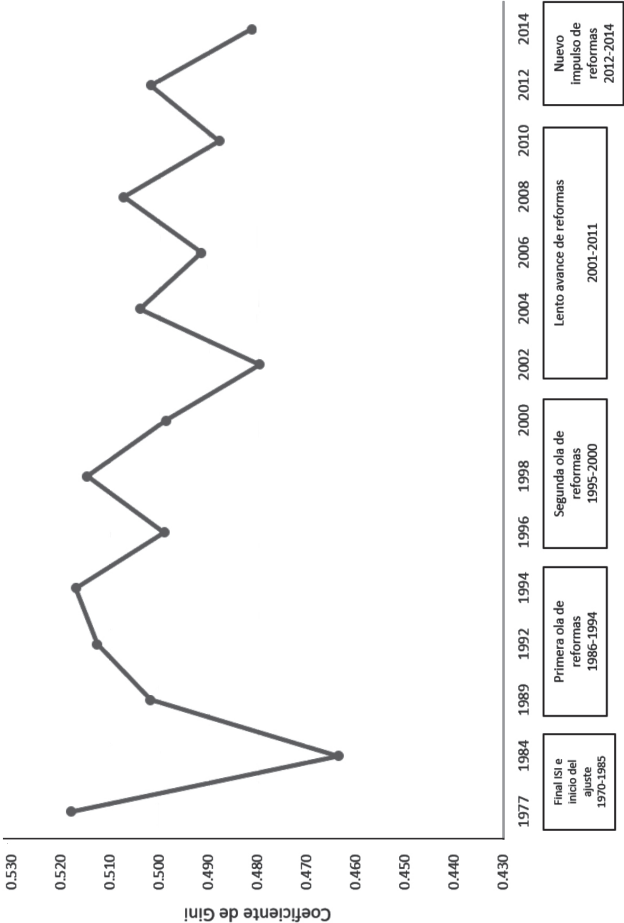
Este capítulo tiene como propósito delinear elementos de contexto que contribuyan a la comprensión de la evolución de la desigualdad de la distribución del ingreso monetario en México, a partir de la instrumentación de este nuevo modelo económico. Para ello se revisará la política económica, la evolución del mer-

GRÁFICA 3.1. Tasa de crecimiento anual real del PIB y del PIB per cápita, 1970-2014.



FUENTE: elaboración propia con base en INEGI (2010a), INEGI (s/f a), y Conapo (s/f).

GRÁFICA 3.2. Coeficiente de Gini del ingreso monetario per cápita, 1977-2014.



FUENTE: elaboración propia con base en las ENIGH 1977 - 2014.*

* Esta gráfica fue elaborada por Fernando Cortés e Israel Banegas.

cado de trabajo y la política social en México entre 1970 y 2014, periodo que comprende la última parte del modelo ISI, la aplicación de medidas de estabilización y ajuste macroeconómico, y el inicio y consolidación de las llamadas reformas estructurales. No se pretende profundizar en el análisis de cada una de las políticas implementadas, ni su impacto sobre la distribución del ingreso, sino proporcionar un marco de referencia que puede ser de utilidad en los capítulos posteriores en los que se analiza de forma detallada la evolución de la distribución del ingreso. Se pondrá el acento en aquellas políticas que son más significativas en cuanto a su posible efecto sobre el ingreso de los hogares.

Con base en la evolución de las reformas económicas asociadas con el Consenso de Washington, se propone una periodización que comprende cinco etapas: el final del modelo ISI y la estabilización y ajuste económico para enfrentar la crisis de la deuda (1970-1985); 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).

El capítulo está dividido en seis apartados, incluyendo la presente introducción. En el segundo se describen los principales rasgos de la evolución de la política económica a lo largo de las etapas identificadas, y se hace una caracterización general de la marcha en el tiempo de las principales variables macroeconómicas, las cuales son una expresión de los resultados de la implementación de las reformas. En el tercer apartado se revisan los principales rasgos del mercado de trabajo, sobre todo los que inciden directamente en el ingreso de los hogares. Enseguida se describe la política social, con énfasis en las jubilaciones y pensiones y los programas de transferencias de ingresos que tienen un efecto directo sobre el ingreso de los hogares. Por último, se presentan las reflexiones finales.

3.2. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y LAS REFORMAS ESTRUCTURALES EN MÉXICO

El periodo 1970-2014 presenta variaciones importantes en los principales indicadores macroeconómicos que son resultado de las distintas políticas económicas aplicadas en el país, así como de la evolución de la economía internacional. El cuadro 3.1 muestra un conjunto de indicadores que permiten dibujar los principales rasgos de este periodo en materia económica y distinguir su evolución durante las cinco etapas identificadas. Se incluyen también los datos para algunos años puntuales que, por criterios que se detallan en el capítulo 5, serán los utilizados en los capítulos siguientes sobre el caso de México para realizar el análisis más específico de la evolución de la desigualdad en el país.

A reserva de revisar con mayor detalle cada etapa, se destacan a continuación algunos de los rasgos más sobresalientes del periodo 1970-2014:

- 1] El crecimiento económico se caracterizó por presentar fluctuaciones pronunciadas a lo largo de todo el periodo, con sus niveles más altos (de alrededor de 9% del PIB) en los últimos años previos a la crisis de 1982 (gráfica 3.1). En los años posteriores se ha constatado que el modelo de desarrollo guiado por el mercado y orientado al exterior no ha mostrado su capacidad para detonar el crecimiento económico. 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 severa crisis de 1995 que tuvo componentes endógenos, los efectos de la crisis financiera mundial de 2008-2009, además de la recesión de 2001-2002. 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. De 1989 a 2014, el PIB creció 2.7% en promedio anual, mientras que el PIB per cápita lo hizo en 1.2%.

- 2] El comercio exterior adquirió gran importancia en la economía, principalmente después de la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN). En 2014, las exportaciones y las importaciones en conjunto alcanzaron 66.1% del PIB (cuadro 3.1). Por otro lado, salvo los periodos que siguen a las crisis económicas, tanto la balanza comercial como la balanza de cuenta corriente han presentado déficit.
- 3] El control de la inflación ha sido una de las prioridades de esta larga etapa, sobre todo después de los periodos hiperinflacionarios de los años ochenta y su repunte a raíz de la crisis de 1995. Es bien sabido que la inflación erosiona los ingresos de las personas dado que éstos suelen ajustarse con rezago a los cambios en los precios. Éste es el caso de quienes reciben ingresos salariales y de quienes no tienen acceso a mecanismos que permitan mantener su poder adquisitivo. La inflación repuntó en 1995 cuando alcanzó 52%, pero desde entonces ha tenido una tendencia a la baja. A partir del 2000, la variación de precios ha mantenido valores de un dígito.
- 4] 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 en este siglo se ha mantenido cercano al cero por ciento.⁹ La reducción de la inversión pública ha sido interpretada como una de las principales explicaciones del bajo crecimiento en el país (Ros, 2013).

⁹ 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. No obstante, la meta para 2016 es regresar a un déficit cercano al cero por ciento.

*El final del periodo ISI y las políticas de estabilización
y ajuste económico: 1970-1985*

A partir del gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940) se inició una etapa en el país en la cual el Estado tuvo una participación muy significativa en la promoción del desarrollo, la cual se consolidaría en los años del llamado “desarrollo estabilizador” de 1954 a 1970. En este periodo se tenía la convicción de que la salida del subdesarrollo se lograría a través de la industrialización del país, para lo cual era necesario que el Estado tuviera un papel activo en la conducción de este proceso mediante una creciente inversión pública en grandes proyectos de infraestructura, una política de incentivos a la creación de industria privada nacional, así como de protección de estas industrias frente a la competencia exterior.

La prioridad durante este periodo fue “combinar el crecimiento económico con la estabilidad de los precios en un clima de paz social” (Tello, 2014: 234). Por lo tanto, se buscó que todos los sectores de la sociedad estuvieran alineados a este objetivo.¹⁰ En esta etapa se alcanzaron elevadas tasas de crecimiento, en un marco de estabilidad macroeconómica.¹¹ No obstante, el periodo no estuvo exento de conflictos sociales y existían condiciones de pobreza y rezago social, sobre todo de la población rural. El crecimiento del empleo y de los salarios de la clase obrera organiza-

¹⁰ “En la práctica, el Desarrollo Estabilizador fue una división del trabajo entre el gobierno, por una parte y, por la otra, los empresarios, los obreros y las clases medias organizadas (incluyendo maestros y empleados públicos) y los campesinos en la que cada uno ponía algo de su parte” (Tello, 2014: 229). Lo que ocurrió es que los apoyos a empresarios y a obreros y campesinos organizados estaban condicionados a la lealtad al proyecto nacional (Tello, 2014: 242).

¹¹ El gasto del gobierno federal pasó de 8% del PIB en 1959 a cerca de 11% en 1970. Se mantuvo relativamente estable el gasto destinado a fomento económico y creció el gasto social. Entre 1958 y 1970, la actividad industrial creció a un ritmo anual de 8.4% en términos reales y su participación en el PIB pasó de 28 a 35% (Tello, 2014: 236-237). De 1954 a 1970 el PIB per cápita real aumentó 3.4% al año, se mantuvo la estabilidad de precios y del tipo de cambio (Tello, 2014: 228).

CUADRO 3.1. Evolución de las principales variables macroeconómicas. México, 1970-2014.

FINAL ISI E INICIO DEL AJUSTE		REFORMAS ESTRUCTURALES					
PERIODOS	1970-1985	PRIMERA OLA DE REFORMAS		SEGUNDA OLA DE REFORMAS	LENTO AVANCE DE REFORMAS	NUEVO IMPULSO DE REFORMAS	
		1986-1994		1995-2000	2001-2011	2012-2014	
Años puntuales	1977	1984	1994	1998	2006	2014	
Var % PIB ^a	Promedio período	5.1	3.3	5.1	2.2	1.8	
	Años puntuales	3.4	3.4	4.7	4.7	5.0	2.1
PIB per cápita (pesos de 2008) ^b	Promedio período	2.3	0.9	3.7	1.0	0.6	
	Años puntuales	0.6	1.0	3.1	3.3	3.8	1.0
Inflación (Var % anual INPC) ^c	Promedio período	19.0	45.8	22.5	4.9	3.9	
	Años puntuales	20.7	59.2	7.1	18.6	4.1	4.1
Inversión pública (% del PIB) ^d	Promedio período	6.5	3.4	2.2	3.0	3.6	

CUADRO 3.1. (continuación)

	PERIODOS	FINAL I S I E INICIO DEL AJUSTE		REFORMAS ESTRUCTURALES				
		1970-1985	1984	PRIMERA OLA DE REFORMAS 1986-1994	SEGUNDA OLA DE REFORMAS 1995-2000	LENTO AVANCE DE REFORMAS 2001-2011	NUEVO IMPULSO DE REFORMAS 2012-2014	
	Años puntuales	1977	1984	1994	1998	2006	2014	
	Años puntuales	6.1	5.9	3.2	2.1	2.7	3.2	
Balance Público (% PIB) ^e	Promedio periodo	-6.9		-3.7	-0.5	-0.9	-2.7	
	Años puntuales	-4.3	-5.5	-0.1	-0.9	0.1	-3.1	
Balance comercial (% PIB) ^e	Promedio periodo	-0.3		-0.3	0.0	-0.8	-0.1	
	Años puntuales	-1.0	5.7	-3.4	-1.4	-0.6	-0.2	
Balance de cuenta corriente (% PIB) ^e	Promedio periodo	-1.9		-2.5	-1.6	-1.2	-2.0	
	Años puntuales	-1.6	1.8	-5.5	-2.8	-0.8	-1.9	
Sector industrial (% PIB) ^f	Promedio periodo	22.3		21.8	20.8	17.9	17	

CUADRO 3.1. (continuación)

	FINAL ISI E INICIO DEL AJUSTE		REFORMAS ESTRUCTURALES			
	PERIODOS	1970-1985	PRIMERA OLA DE REFORMAS 1986-1994	SEGUNDA OLA DE REFORMAS 1995-2000	LENTO AVANCE DE REFORMAS 2001-2011	NUEVO IMPULSO DE REFORMAS 2012-2014
	Años puntuales	1977	1984	1994	1998	2006
	Años puntuales	22.6	20.7	19.0	21.3	17.8
	Promedio período	6.2		11.6	21.4	24.4
Exportaciones (% PIB) ^g						
	Años puntuales	4.1	6.9	14.7	22.1	26.0
	Promedio período	15.5		2.7	5.1	6.7
Exportaciones (Var. Promedio anual) ^g						
	Años puntuales	41.3	-5.3	18.9	5.9	12.6
	Promedio período	6.7		11.9	21.3	25.2
Importaciones (% PIB) ^g						
	Años puntuales	5.8	12.7	11.3	20.7	25.4

CUADRO 3.1. (continuación)

FINAL ISI E INICIO DEL AJUSTE		REFORMAS ESTRUCTURALES				
PERIODOS	1970-1985	PRIMERA OLA DE REFORMAS	SEGUNDA OLA DE REFORMAS	LENTO AVANCE DE REFORMAS	NUEVO IMPULSO DE REFORMAS	
		1986-1994	1995-2000	2001-2011	2012-2014	
Años puntuales	1977	1984	1994	1998	2006	2014
Importaciones (Var. Promedio anual) ⁹	Promedio período	8.2	9.7	8.1	6.1	4.3
Años puntuales	17.2	13.5	23.0	13.6	11.4	6.0

FUENTE:

- a) Elaboración propia con base en el Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI (s/f a) e INEGI (2015a).
- b) Elaboración propia con base en el Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI (s/f a), INEGI (2010a) y Conapo (s/f).
- c) Elaboración propia con base en INEGI (s/f b).
- d) Elaboración propia con base en INEGI (2015a) y Presidencia de la República (2016).
- e) Elaboración propia con base en INEGI (2015a) y Presidencia de la República (2016). En balance público, la primera cifra corresponde a 1977. Desde 1993, la intermediación financiera ya no se considera como parte del sector público, dejando de calcularse el Balance Financiero. Por lo tanto, el Balance Público corresponde al Balance Económico.
- f) Elaboración propia con base en INEGI (2015a) y Presidencia de la República (2016). Corresponde a la Industria Manufacturera.
- g) Elaboración propia con base en INEGI (2015a) y Presidencia de la República (2016).

da era bajo, y las condiciones eran todavía menos favorables para los trabajadores no organizados (Tello, 2014: 281).¹²

Debido a las tensiones económicas, sociales y políticas existentes, en el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) se buscó modificar la estrategia de desarrollo anterior con el objetivo de avanzar en el proceso de sustitución de importaciones de bienes de capital y, al mismo tiempo, de disminuir las desigualdades sociales y mejorar la distribución del ingreso.¹³ Las políticas se orientaron a aumentar la competitividad industrial para la exportación, mejorar el desempeño de la agricultura que había dejado de crecer y lograr una reforma impositiva que no había podido concretarse en los sexenios anteriores y que era clave para financiar los objetivos propuestos (Moreno Brid y Ros, 2010: 171).

El aumento de la participación estatal a través del incremento del gasto público, de la inversión pública y del número de empresas públicas, se vio reflejado en la forma de altas tasas de crecimiento (entre 1970 y 1976, el crecimiento del PIB real fue de 6.3% y el del PIB per cápita de 2.9% en promedio anual) y mejoría en indicadores sociales.¹⁴ Sin embargo, no se logró una reforma fiscal que aumentara de forma sustantiva los ingresos públicos, lo que llevó a desequilibrios macroeconómicos (déficit fiscal, inflación, aumento de la deuda externa, crisis de la balanza de

¹² Sobre la condición existente hacia 1960, Tello (2014: 259) señala: “[...] las intensas y tensas movilizaciones de maestros y ferrocarrileros de 1958 y 1959, que fueron reprimidas y encarcelados varios de sus dirigentes, eran claro indicador que las cosas no marchaban totalmente en un clima de paz social, tan necesaria para continuar con el crecimiento de la economía. Junto con el progreso material y la acelerada urbanización del país, se registraban enormes rezagos y carencias en materia de alimentación, servicios educativos y de salud, seguridad social y vivienda. Las condiciones generales de existencia de la población, sobre todo la que vivía y trabajaba en el medio rural, dejaban bastante que desear.”

¹³ Por esta razón, a este periodo se le conoce como “Desarrollo Compartido”.

¹⁴ La cobertura de la seguridad social pasó de 24 a 36% de la población total del país. Los salarios reales de la clase trabajadora organizada aumentaron. La participación de las remuneraciones de asalariados en el ingreso no agropecuario pasó de ser 38% en 1971 a 44% en 1976 (Tello, 2014: 298 y 299).

pagos, entre otros). A pesar de los amplios apoyos al sector agrícola, éste no logró repuntar y la apreciación de un tipo de cambio fijo no permitió el aumento de la competitividad externa. Esta situación, aunada a factores externos como una fuerte recesión económica mundial, derivó en la devaluación de 1976.

Aunque originalmente se aplicó un programa de ajuste conforme a lo acordado con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el descubrimiento de grandes yacimientos petroleros y el aumento de los precios del petróleo otorgaron al país ingentes recursos públicos que hicieron posible retomar los objetivos originales de industrialización y fomento a las exportaciones, apoyo a la agricultura y redistribución, a través de un aumento del gasto y la inversión pública, incluso en un marco de debilidad de ingresos tributarios.¹⁵ Las altas tasas de crecimiento que se alcanzaron en el periodo (8.0% en promedio anual entre 1977-1981) fueron impulsadas principalmente por el sector petrolero, aunque los desequilibrios macroeconómicos se agudizaron.¹⁶

En 1982, México enfrentó una crisis de deuda externa debido a la disminución de los precios internacionales del petróleo, un alza del servicio de la deuda con el aumento de las tasas de interés y la fuga de capitales. El periodo de la historia mexicana que inicia con este suceso ha sido ampliamente estudiado, tanto para entender sus causas, las políticas que se implementaron para enfrentarlas, así como los resultados económicos y sociales atribuidos a dichas políticas (Aspe, 1993; Lustig, 2002; Lustig, 1997; Moreno Brid y Ros, 2010).¹⁷

¹⁵ La inversión total como porcentaje del PIB pasó de 14.2% en 1977 a 22.7% en 1981, la inversión pública pasó de 5.4% a 10.3% del PIB y la privada pasó de 8.8 a 12.4% del PIB, en ese mismo periodo. En contraste, los ingresos tributarios del gobierno federal pasaron de 10.7% del PIB en 1976 a 9.9% en 1982 (Tello, 2014: 326).

¹⁶ El déficit público pasó de 4.3% del PIB en 1977 a 13.3% en 1982.

¹⁷ Parte importante de la discusión se centra en analizar en qué medida la crisis económica fue también un resultado de políticas proteccionistas que dismi-

Después de la crisis de deuda, se emprendió un periodo 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.¹⁸ Tello (2014) 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 y se desplomaron las tasas de crecimiento económico: el PIB creció 0.4% anual en promedio entre 1982 y 1985.

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 una severa disminución del gasto interno, principalmente de la inversión pública y privada, que llevó a la disminución del déficit público.¹⁹ Por el otro lado, a la entrada de divisas provenientes de las exportaciones petroleras.²⁰ No obstante, en julio-agosto de 1985 tuvo lugar una nueva crisis de divisas y en 1986 cayeron los precios del petróleo, lo que recrudeció los desafíos que enfrentaba la economía mexicana, llevando a una devaluación de la moneda y a un nuevo ajuste fiscal.

nuyeron la productividad de la industria privada nacional, de la ineficiencia de las empresas públicas y de una mala administración de la política macroeconómica.

¹⁸ 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.

¹⁹ La inversión pública se redujo en 5 puntos porcentuales del Producto Interno Bruto (PIB) de 10.3% en 1981 a 5.3% en 1983. El balance del sector público pasó de un déficit de 10.9% del PIB en 1981 a 5.5% en 1984. Cabe señalar que la disciplina fiscal es el primer punto del decálogo del Consenso de Washington.

²⁰ El ahorro público externo aumentó en 2.3 puntos porcentuales.

El inicio del cambio estructural y la primera ola de reformas: 1986-1994

El proceso de ajuste económico para enfrentar la crisis de la deuda se extendió a la segunda mitad de los años ochenta. Una nueva etapa de las políticas para enfrentar la crisis inició en 1987 cuando se implementó una política más “heterodoxa” de control de la inflación representada en el Pacto de Solidaridad Económica (Pacto). El Pacto 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 (Lustig, 2002; Moreno Brid y Ros, 2010).

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. Debido a estos resultados en términos económicos y aquellos que se revisarán más adelante en términos sociales, que se extendieron hasta 1988, el decenio de los ochenta se ha denominado como “la década perdida”.

En cuanto a las reformas estructurales, desde el inicio del gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) se implementaron las primeras políticas orientadas hacia el exterior, pero el cambio de modelo económico se profundizó a partir de 1986. Entre las políticas implementadas se encuentran la privatización de las empresas públicas, la liberalización financiera, la liberalización comercial y la desregulación de la actividad económica. Las principales políticas implementadas en este periodo se resumen en el cuadro 3.A1. Estas reformas llevan a un replanteamiento de la participación del Estado en la economía, el cual pierde su papel rector del desarrollo, mientras que el mercado asume el papel principal en la asignación y la distribución de los recursos.

Con este conjunto de 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 años ochenta permitirían reactivar el crecimiento, pero ahora basado en el dinamismo de las exportaciones.

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 al crecimiento económico. No obstante, en ese momento ya había notables avances respecto a la apertura comercial.^{21,22}

Muchos de los análisis de las políticas derivadas del Consenso de Washington insisten en que parte de la explicación de sus magros resultados reside en su implementación. México no es la excepción en este sentido, ya que existen numerosos estudios que analizan la forma en que las primeras reformas fueron imple-

²¹ “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).

²² 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).

mentadas. 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, 2002). Todo lo anterior indica que el sector público no jugó de forma apropiada la función fundamental que le correspondía en la regulación de dichas reformas.

Los primeros efectos de las reformas estructurales empezaron a reflejarse en las variables económicas. El déficit fiscal estaba bajo control y se tuvo un superávit en 1992 y 1993. Si bien se observó un aumento de las exportaciones, éstas se concentraron principalmente en la industria maquiladora cuya producción tenía un alto componente importado, dependía de la entrada de importaciones temporales libres de impuestos y tenía bajos encadenamientos productivos internos. Esto derivó en un déficit de la balanza comercial y un creciente déficit de cuenta corriente (3.4 y 5.5% del PIB en 1994, respectivamente), 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, 2002: 191).

En cuanto al crecimiento económico, éste mostró cifras positivas pero moderadas a partir de 1987, aunque el crecimiento del producto per cápita resultó negativo en 1990. Así, en el periodo 1986-1994, el crecimiento promedio anual real del PIB fue de 3.3% y el del PIB per cápita fue de 0.9% (cuadro 3.1). Las razones que se han propuesto para explicar el lento crecimiento residen, por un lado, en la sobrevaluación de la moneda (debido al Pacto para controlar la inflación y a la entrada masiva de capitales) que

fomentó las importaciones en un contexto de fácil acceso a ellas debido a la apertura comercial y, por otro lado, en la escasa acumulación de capital y la reducción de la inversión pública (Lustig, 2002).

Después del breve periodo de recuperación económica que siguió a la crisis del petróleo, en diciembre de 1994 el peso sufrió una gran devaluación, llevando en 1995 a un crecimiento negativo del PIB (-5.8%) y a un aumento de la inflación (52%). 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 algunos de los factores señalados se asocian en gran medida con las reformas implementadas y se consideran efectos negativos que se presentaron también en otros países reformadores: la acumulación de un déficit de cuenta corriente derivado de la sobrevaluación de la moneda y un alto componente importado de las exportaciones, las que se concentraron en la industria maquiladora; el financiamiento del déficit de cuenta corriente mediante flujos volátiles de capital que eran abundantes en ese periodo; un proceso de liberalización financiera sin una adecuada regulación, por lo que aumentaron los créditos para el sector privado a partir de 1990, pero también la tasa de cartera vencida. Por supuesto, interviene además 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, 2002; 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 polí-

ticas monetarias y fiscales restrictivas: recortes del gasto público, aumento de la tarifa del Impuesto al Valor Agregado (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 firmados para superar la crisis en este periodo, 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, 2014).

La segunda ola de reformas: 1995-2000

A pesar de la severidad de la crisis, en 1996 y 1997 se observaron tasas positivas de crecimiento de 5.9 y 7.0%, respectivamente. De hecho, en el periodo 1995-2000, el crecimiento promedio anual real fue de 5.1% (cuadro 3.1). 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 desde el decenio anterior (Lustig, 2002: 241).

Durante el sexenio encabezado por 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. En estos años fueron privatizados puertos, aeropuertos, concesiones mineras, ferrocarriles, satélites, producción de energía, exploración petrolera y gas. Se concesionó la prestación de servicios públicos como los sistemas de agua potable, de limpia, tratamiento de aguas residuales y la distribu-

ción de gas natural. También aumentó la participación de la inversión extranjera en las actividades económicas²³ y se rescataron sectores que habían sido privatizados en el sexenio anterior, como la banca, aerolíneas, ingenios azucareros y carreteras (Zepeda, 2012).

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).

Lento avance del proceso de reformas: 2001-2011

De 2001 a 2011 se registra un periodo de lento avance del proceso de reformas. En el 2000, se dio la alternancia del partido en el poder a nivel federal por primera vez después de siete decenios. No obstante, esto no significó un cambio de rumbo en el modelo de desarrollo económico, pues el periodo se caracterizó por la continuación de una política de estabilidad macroeconómica. Durante el sexenio 2000-2006 el producto creció sólo 2.2% en promedio anual y se redujo la inversión como porcentaje del PIB.²⁴ A partir de 2001, la reducción de la inflación a un dígito y

²³ A través del Acuerdo Desregulatorio de la Secretaría de Relaciones Exteriores emitido en octubre de 1996 y el Acuerdo General de 1998.

²⁴ Sin embargo, 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 crecimiento promedio anual del PIB fue de 0.8% de 2001 a 2003. 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 4.3% y el PIB per cápita, en términos reales, fue de 3.1% mayor al del año anterior.

el mantenimiento de un déficit cero se volvieron una prioridad de política.²⁵

Durante su periodo, el presidente Fox (2000-2006) intentó aprobar reformas “estructurales” como la fiscal, laboral y energética, pero éstas no prosperaron.²⁶ La justificación para continuar con esta vía era que las reformas de primera generación habían quedado inconclusas, lo que impedía que se alcanzaran los resultados esperados en la forma de altas tasas de crecimiento económico y de empleo. 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.

En 2008, durante el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), 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. A la crisis económica hay que sumarle el alza en los precios de los alimentos a nivel internacional, que tuvo efectos importantes sobre la capacidad de compra de los ingresos de los hogares.²⁷ 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%), pero la recuperación fue rápida gracias al au-

²⁵ De hecho, en 2006 se aprobó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que, entre otras medidas, restringe la posibilidad de endeudamiento público (Tello, 2008: 725).

²⁶ La reforma fiscal propuesta se basaba en el cobro del IVA a alimentos, medicinas, colegiaturas, libros y revistas.

²⁷ Debido a lo anterior en el periodo 2008-2010 la única carencia social que aumentó, entre aquellas que forman parte de la medición oficial de la pobreza multidimensional, fue la alimentaria (Coneval, 2011).

mento de las exportaciones, lo que llevó a un crecimiento de 5.1% en 2010. Además, el repunte de la inflación pudo ser controlado.

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 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 (Tello y Hernández, 2010). Así, de 2001 a 2011 la economía mexicana creció a una tasa real de 2.2% en promedio anual (cuadro 3.1).

El presidente Calderón propuso una serie de medidas con el propósito manifiesto de incentivar la inversión, la productividad y el crecimiento; entre las principales se encuentran las siguientes (Gutiérrez, 2014):²⁸

- 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

²⁸ 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.

creciendo paulatinamente. También se aprobó un nuevo impuesto, el Impuesto a Depósitos en Efectivo (IDE), y un incremento paulatino al precio de la gasolina.²⁹ 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 severamente a los agentes económicos que incurren en prácticas monopólicas.
- Aunado a lo anterior, en 2012 se aprobó una reforma laboral que modificó ampliamente la Ley Federal de Trabajo con una orientación flexibilizadora.

Nuevo impulso reformador: 2012-2014

En los años recientes, 2012-2014, inicia una nueva ola de reformas en el país. Si bien la mayoría de las reformas promovidas durante el sexenio 2006-2012 tuvieron un alcance limitado, en 2012 se aprobó la reforma laboral que es considerada la primera de las nuevas reformas “estructurales”.³⁰ Esta tendencia continuaría con la llegada a la presidencia de Enrique Peña Nieto.

En octubre de 2013 se aprobó la reforma hacendaria y de seguridad social. Durante 2014, se aprobaron la reforma financiera

²⁹ El IETU y el IDE fueron abrogados con la reforma fiscal de 2013.

³⁰ Para un primer análisis de la reforma laboral revisar CEFP (2015).

(enero), la de competencia económica (mayo), la de telecomunicaciones (julio) y la energética (agosto) (cuadro 3.A2). Cabe señalar que la agenda de reformas fue más amplia, incluyendo el ámbito educativo, político-electoral, judicial y de transparencia.³¹

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, el crecimiento económico y el empleo. 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 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 (SHCP, 2016: 48).

Cabe señalar que estas reformas tuvieron lugar dentro de un contexto internacional complicado, debido a que la recuperación de Estados Unidos y Europa de la crisis financiera de 2008 ha tomado más tiempo del esperado. En México, el crecimiento real del PIB fue de 1.4% y de 2.1% en 2013 y 2014, respectivamente. Además, el escenario de bajos precios del petróleo en el periodo 2015-2016, han configurado un escenario fiscal restrictivo que pone en duda la adecuada implementación de las reformas.³²

³¹ Al iniciar la presidencia de Peña se firmó el Pacto por México entre los principales partidos políticos, lo que permitió la aprobación de estas reformas.

³² Ante la disminución de los precios del petróleo (para 2015 se programó un precio de 79 dólares por barril –dpb–, cerró el año con un promedio de 43.3 dpb y en enero-marzo de 2016 el precio promedio fue de 25.9 dpb), las finanzas públicas están siendo presionadas, dado que siguen siendo ampliamente dependientes de estos recursos (SHCP, 2016: 29-30). En enero de 2015, se anunció un recorte del gasto público que representó 0.7% del PIB y que recayó principalmente en Pemex, Comisión Federal de Electricidad (CFE) y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y que se esperaba que afectara mayormente al gasto corriente (OCDE, 2015: 19; SHCP, 2016: 46). Estas medidas se tomaron a pesar de que las autoridades afirmaron que se contaba con diversos mecanismos para afrontar una situación de reducción de los ingresos petroleros. Dado que se espera que los pre-

3.3. EL MERCADO DE TRABAJO

El ingreso de los hogares se integra 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 nacionales e internacionales). No obstante, la principal fuente de ingresos de los hogares mexicanos son las remuneraciones al trabajo que, en 2014, representaron 54.6% del ingreso corriente total y 68.6% del ingreso monetario (cuadro 3.2).³³

cios del petróleo permanezcan bajos, la situación financiera del sector público se avizora complicada. En 2016, se realizó un nuevo recorte del gasto de 0.7% del PIB, que nuevamente recayó principalmente en Pemex, el gobierno federal y CFE, evitando el aumento de impuestos y el endeudamiento y, de hecho, se propuso implementar un enfoque de presupuesto base cero en ese año, para lograr un déficit fiscal de 0.5% del PIB (SHCP, 2016: 49-51). Se espera que los efectos de la recién aprobada reforma hacendaria contribuyan a la obtención de ingresos tributarios.

³³ Hay que tomar en cuenta que las encuestas de hogares no captan a los hogares que están en los extremos de la distribución. En particular, no capta a los hogares más ricos cuyos ingresos tienen una mayor composición de renta de la propiedad y renta empresarial. De acuerdo con Cortés (2000: 71), “[...] las ENIGH no captan a los sectores más acomodados[...] la subestimación es mayor en los ingresos por negocios propios y en la renta de la propiedad, fuentes de ingreso que tienen mayor importancia en los tramos altos de la distribución del ingreso”. Además, el grado de sub-reporte de las encuestas de hogares ha aumentado en los últimos años (Del Castillo, 2015). Según algunos cálculos que buscan corregir la subestimación de los ingresos altos en la ENIGH, en 2012 el porcentaje del ingreso que corresponde al decil superior es alrededor de 60% (*versus* el 45% sin ajustar), además, hay un aumento de dicho porcentaje entre 1992 y 2012 (a diferencia de la disminución que se observa según la ENIGH) (Esquivel, 2015: 14). Según Del Castillo (2015: 7): “La proporción del ingreso corriente total que concentra el 10% de las familias más ricas de México se incrementa del 35% al 62%, con lo que el coeficiente de Gini aumenta de 0.45 a 0.68. De igual forma, el 1% de las familias más ricas concentra el 22.8% del ingreso total y su ingreso promedio es de 625 000 pesos mensuales”.

Distintas variables muestran el desempeño laboral del país en el periodo. Un primer indicador es la tasa de desocupación, que lleva a los trabajadores a una pérdida total de sus ingresos derivados del trabajo. Históricamente, en México la tasa de desocupación ha sido baja en comparación con los estándares internacionales y, de hecho, mostró una tendencia a la baja en los últimos decenios, aunque con repuntes en los periodos de crisis y recesiones económicas. La desocupación general pasó de 6.9% en 1995 (año de crisis económica) a 4.9% de la Población Económicamente Activa (PEA) en 2014 (cuadro 3.3).³⁴ La falta de empleo afecta de forma particular a ciertos grupos de población como los jóvenes.³⁵

A pesar de que el desempleo se ha mantenido bajo, los años ochenta fueron testigo del aumento de la ocupación en el sector informal, el cual funcionó como un mecanismo de ajuste del mercado laboral ante la crisis y las políticas de estabilización. De acuerdo con datos del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), en México entre 1950 y 1980 la participación de la ocupación en el sector informal en el empleo no agrícola se mantuvo constante en alrededor de 25%. Hacia 1990, este indicador aumentó a 31% (Tokman, 1991).

De acuerdo con el INEGI, la tasa de ocupación en el sector informal se ubicó en 27.3% de la población ocupada total en 1995, nivel en el que se mantiene en 2014, aunque con fluctuaciones durante el periodo (cuadro 3.3). Se ha señalado que la falta de una institucionalidad laboral que permita a las personas enfrentar riesgos como el desempleo, es uno de los factores que ha propiciado el aumento de empleo en el sector informal debido a que las personas recurren a actividades de subsistencia.

³⁴ Según datos históricos, en el periodo 1973-1981 la tasa de desempleo urbano promedio fue de 6.4%, mientras que en 2001-2004 se ubicó en 3.1%. El nivel más alto se alcanzó en 1973 (7.5% de la PEA) y el más bajo en el año 2000 (2.2%) (INEGI, 2015a: cuadro 5.15).

³⁵ En 2014, la tasa de desocupación era de 4.9%, mientras que para las personas entre 14 y 19 años se ubicó en 9.4% (INEGI, 2015a: cuadro 5.16).

CUADRO 3.2. Estructura del ingreso promedio familiar según origen, 1984-2014.

	1984	1989	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014 ^a
Ingreso monetario total	78.8	77.2	73.9	74.8	75.3	78.5	78.7	79.2	81.0	78.4	80.1	78.9	78.5	79.6
Remuneraciones al trabajo	46.9	46.4	45.4	49.3	47.3	47.1	49.9	51.1	53.7	50.4	49.8	52.3	49.1	54.6
Renta empresarial	22.2	21.6	20.4	17.8	18.8	21.1	18.6	17.6	14.0	15.1	12.9	8.9	9.9	9.5
Renta de la propiedad	2.8	2.8	1.1	1.2	1.4	1.6	1.2	2.0	3.7	3.1	4.8	3.5	4.1	1.3
Cooperativas de producción	0.2	0.3	0.1	0.2	0.1	0.1	ND	0.1	ND	0.2	3.1	1.9	2.6	ND
Otros ingresos del trabajo	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	2.6
Transferencias	6.5	6.0	5.8	5.7	7.0	7.9	8.5	8.4	9.5	9.8	10.0	11.4	12.6	11.6
Otros ingresos	0.3	0.5	1.1	0.7	0.7	0.7	0.5	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Ingreso no monetario	21.2	22.6	26.1	25.2	24.7	21.5	21.3	20.8	19.0	21.6	19.9	21.1	21.5	20.4
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

FUENTE: INEGI (2015a) e INEGI (2015b).

a) En la ENIGH 2014, la renta empresarial se reporta como ingreso por trabajo independiente. No se desagregan las cooperativas de producción. Se incluye el rubro de otros ingresos del trabajo.

ND: no disponible.

Adicionalmente, para este trabajo se calculó un indicador de ocupación informal que, en 2014, alcanzó a 54.4% de la población ocupada (cuadro 3.1). Con base en esta última definición, la gráfica 3.3 muestra la composición de la población ocupada de acuerdo con su condición de formalidad o informalidad, distinguiendo entre asalariados y no asalariados. Se observa que la categoría menos representada en la estructura ocupacional es la correspondiente a no asalariados formales. Como consecuencia, prácticamente la totalidad del trabajo formal es asalariado. En el caso de la informalidad, la composición entre asalariados y no asalariados es más equilibrada.

Respecto a la precariedad de la población ocupada en el país, más de 60% de ésta no tiene acceso a instituciones de salud (gráfica 3.4). Recientemente, el INEGI empezó a calcular un indicador de empleo informal o medición ampliada de informalidad que da cuenta del alto nivel que ha alcanzado la precariedad de la población ocupada en el país.³⁶ En el primer trimestre de 2015, se ubicó en 57.6% de la población ocupada, o bien, 28.7 millones de personas (INEGI, 2015c). Además, una parte importante se encuentra en la subocupación, esto es, tienen la necesidad y disponibilidad de ofrecer más tiempo de trabajo de lo que su ocupación actual les permite. En 2012-2014, 8.5% de la población ocupada estaba en esta situación (cuadro 3.3).

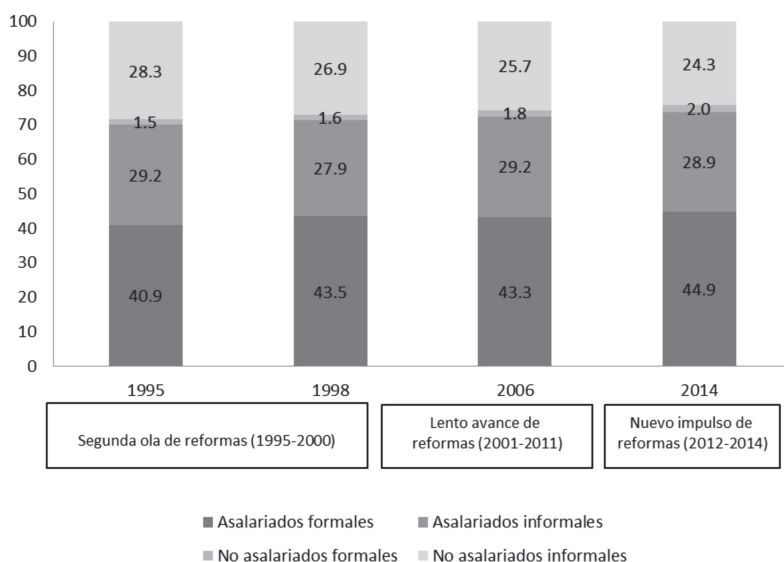
Asimismo, la tasa de participación se ha mantenido más o menos constante de 1995 a 2014 (cuadro 3.3). No obstante, la población no económicamente activa (PNEA) es heterogénea, y una parte de ella no puede considerarse como desempleada porque no cumple con la condición de estar buscando trabajo, pero está disponible para trabajar. De hecho, la falta de búsqueda pue-

³⁶ En esta definición, al sector informal se añade el trabajo no protegido en la actividad agropecuaria, el servicio doméstico remunerado de los hogares, así como los trabajadores subordinados que, aunque trabajan para unidades económicas formales, lo hacen bajo modalidades en las que se elude el registro ante la seguridad social (INEGI, 2015a).

de deberse a que la persona considera que no encontrará trabajo, lo que se conoce como desempleo desalentado.

Para los propósitos de ese capítulo, nos interesan especialmente los ingresos derivados del trabajo. Una primera referencia respecto a los ingresos es el salario mínimo general. En 2014, 74.2% de la población ocupada ganaba menos de cinco salarios mínimos (a lo que se añade 7.7% que no recibe ingresos). Si bien de 1995 a 2014 la proporción de la población ocupada que obtiene hasta un salario mínimo ha disminuido de 20.7% a 13.3%, en términos absolutos representa todavía a 6.6 millones de personas (Presidencia de la República, 2014: 471). Además, el salario mínimo se utiliza como indicador de referencia para un gran número de negociaciones contractuales.

GRÁFICA 3.3. Participación de la ocupación formal e informal en el empleo total. México, 1995-2014.



FUENTE: elaboración propia con base en la ENE y la ENOE.

NOTA: los informales se refiere a trabajadores asalariados y trabajadores familiares sin paga en el sector informal (unidades de menos de cinco trabajadores) y no asalariados no profesionistas sobre el total de ocupados.

CUADRO 3.3. Evolución de los indicadores del mercado laboral. México, 1995-2014^a.

	PERIODO	REFORMAS ESTRUCTURALES			
		SEGUNDA OLA DE REFORMAS		LENTO AVANCE DE REFORMAS	
		1995	1998	2006	2014
Participación laboral ^b	Año puntual	1995	1998	2006	2014
	Promedio	58.4		58.0	59.2
	Año puntual	58.0	59.1	58.4	58.6
	Promedio	56		55.8	56.3
Ocupación ^c	Año puntual	54.0	57.0	56.6	55.7
	Promedio	4.2		3.7	4.9
	Año puntual	6.9	3.6	3.1	4.9
	Promedio	7.9		7.7	8.5
Subocupación ^e	Año puntual	10.9	8.2	6.0	8.2
	Promedio	54.4		59.3	62.7
Trabajo asalariado ^f	Año puntual	52.1	54.8	60.0	63.6
	Promedio	66.8		64.7	63.6
Empleo no protegido ^g	Año puntual	67.1	66.2	64.2	62.7

CUADRO 3.3. (continuación)

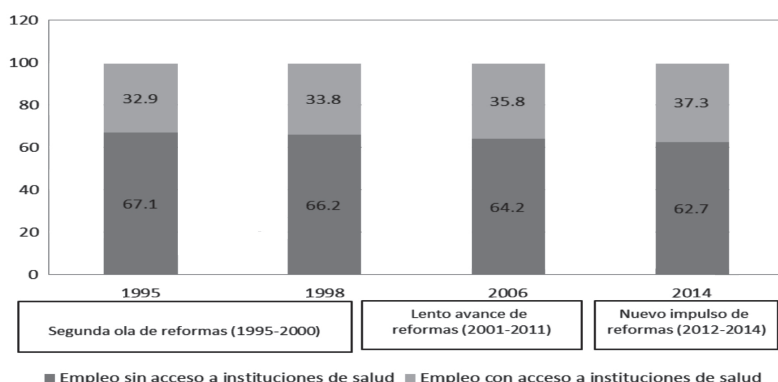
	REFORMAS ESTRUCTURALES						
	PERIODO	SEGUNDA OLA DE REFORMAS		LENTO AVANCE DE REFORMAS		NUEVO IMPULSO DE REFORMAS	
		1995-2000		2001-2011		2012-2014	
	Año puntual	1995	1998	2006	2014		
Sector informal (INEGI) ^h	Promedio		26.8	28.1	28.3		
	Año puntual	27.3	27.1	27.3	27.3		
	Promedio		56.0	55.7	55.2		
Ocupación informal ⁱ	Año puntual	58.2	55.5	55.6	54.4		

FUENTE: Presidencia de la República (2014). Para ocupación informal, elaboración propia con base en la ENE y la ENOE.

NOTAS:

- a] Los datos comparables de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) sólo pueden calcularse a partir de 1995.
- b] Representa el porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA) respecto a la de 14 años y más años de edad.
- c] Población ocupada sobre población de 14 años y más.
- d] Es el porcentaje de la PEA que estaba sin trabajo en el periodo de referencia, pero que buscó trabajo en el último mes.
- e] Es el porcentaje de la población ocupada que tiene la necesidad y disponibilidad de ofertar más tiempo de trabajo de lo que su ocupación actual le permite.
- f] Es el porcentaje de la población ocupada que percibe de la unidad económica para la que trabaja un sueldo, salario o jornal, por las actividades realizadas.
- g] Es el porcentaje de la población ocupada sin acceso a la cobertura de instituciones de salud.
- h] Proporción de la población ocupada que trabaja para una unidad económica no agropecuaria que opera a partir de los recursos del hogar, pero sin constituirse como empresa, de modo que los ingresos, los materiales y equipos que se utilizan para el negocio no son independientes o distinguibles de los del propio hogar.
- i] Trabajadores asalariados y trabajadores familiares sin paga en el sector informal (unidades de menos de cinco trabajadores) y no asalariados no profesionistas sobre el total de ocupados.

GRÁFICA 3.4. Participación del empleo protegido y no protegido (por acceso a instituciones de salud). México, 1995-2014.



FUENTE: elaboración propia con base en la ENE y la ENOE.

NOTA: se refiere al porcentaje de la población ocupada según si tiene o no acceso a la cobertura de instituciones de salud.

Este indicador mostró una caída en picada en los años ochenta y es sólo hasta mediados de los noventa cuando este descenso se detuvo y su nivel empezó a estabilizarse (gráfica 3.5). De 1982 al 2000, el salario mínimo real se redujo en 60.8%. La pérdida de poder adquisitivo del salario mínimo se observa cuando consideramos que, en pesos constantes de 2010, su nivel en 2014 (56.5 pesos) es apenas un 40% de su nivel en 1982 (139.2). Por lo tanto, en la actualidad no se cumple el mandato constitucional de que el salario mínimo permita una vida digna al trabajador y su familia.

Sin duda, esta drástica caída se relaciona con las políticas de contención salarial implementadas en los años ochenta para combatir la inflación, sin embargo, se han prolongado hasta la actualidad. Hay que recordar que la fijación de este indicador lo hace la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (Conasami), que es un organismo público descentralizado de carácter tripartito. Estudios recientes han mostrado que México es uno de los pocos países en América Latina en los cuales el salario mínimo real ha disminuido en las últimas décadas (GDF, 2014). Además, se ha demostrado el

impacto positivo que tiene su aumento sobre la distribución del ingreso, ya que incrementa las percepciones de las personas en los niveles más bajos de la escala salarial (CEPAL, 2014).

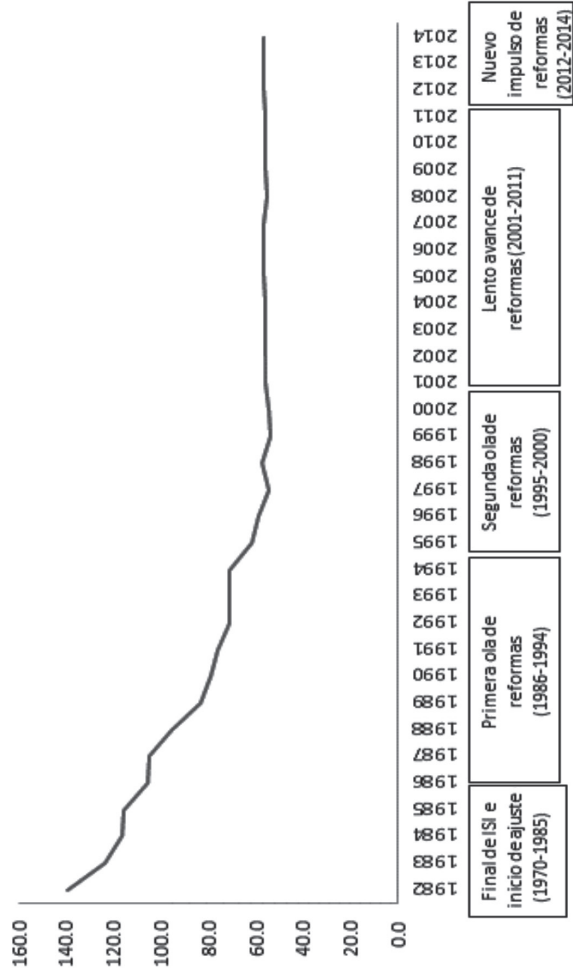
Otros indicadores sobre los ingresos laborales son las remuneraciones medias en la industria manufacturera, las remuneraciones totales en establecimientos comerciales (mayoreo y menudeo), así como el salario promedio de cotización al IMSS. Los ingresos promedio de los trabajadores no han mostrado una mejora.³⁷ De hecho, en el periodo 1995-2014 se observó una reducción de los ingresos durante la crisis económica de 1995 pero, excepto por esos años, su tendencia es bastante estable (gráfica 3.6). Ahora bien, considerando la diferencia de ingresos laborales entre ocupados formales e informales (según el criterio del cuadro 3.3), se encuentra una brecha importante en los ingresos por hora reales, no obstante, de 1995 a 2014 hay una tendencia a su reducción (gráfica 3.7).³⁸

Además de los salarios, una fuente adicional de ingresos son los generados por la renta empresarial, esto es, utilidades derivadas del trabajo por cuenta propia y de la explotación de negocios propios. De 1995 a 2014, la población asalariada pasó de 52.1 a 63.6% de la población ocupada total (cuadro 3.3), mientras que en el periodo 2012-2014, 27% recibía alguna forma de renta empresarial (22.5% trabajaban por su cuenta sin emplear personal pagado y 4.5% eran propietarios de los bienes de producción con trabajadores a su cargo). Dado el predominio de las unidades

³⁷ De acuerdo con Moreno Brid y Ros (2010: 216), “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”.

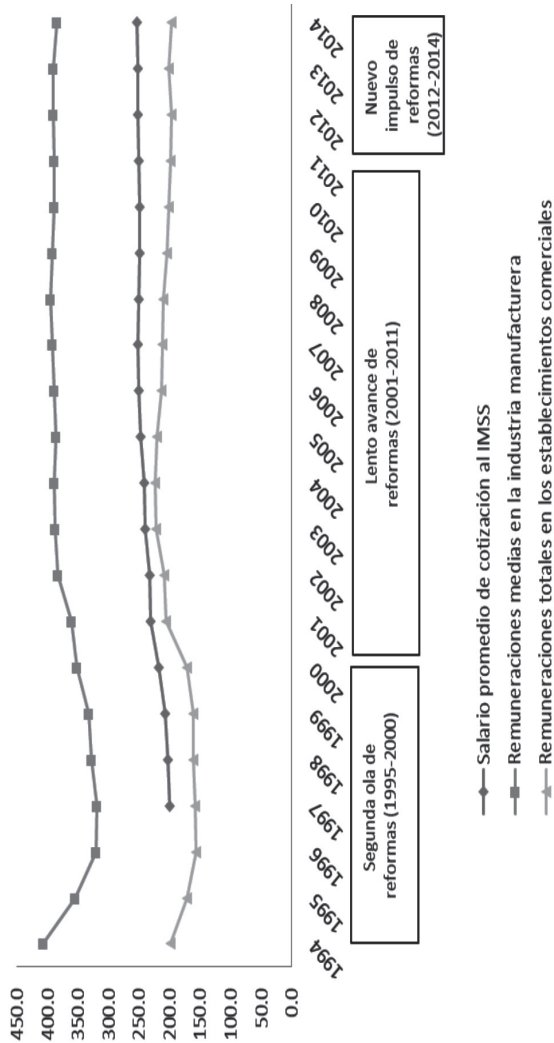
³⁸ Sin duda, este resultado requiere mayor investigación. Si se analiza el comportamiento de los ingresos de los grupos de trabajadores de forma desagregada, se encuentra una disminución en el caso de asalariados formales, no asalariados formales y empleados públicos, así como un aumento en el caso de los asalariados informales. Cabe señalar que la reducción de la brecha de ingresos es un resultado que se mantiene usando la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH).

GRÁFICA 3.5. Salario mínimo general. México, 1982-2014.
(Base segunda quincena de 2010=100).



FUENTE: elaboración propia con base en INEGI (2015a: cuadro 6.3).

GRÁFICA 3.6. Salarios y remuneraciones. México, 1994-2014. Pesos diarios.
(Base segunda quincena de 2010=100).



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

productivas micro y pequeñas, puede suponerse que una parte importante de quienes reciben una renta empresarial son patrones en este tipo de empresas.³⁹

De acuerdo con las encuestas de empleo, los ingresos por salarios representaron casi 70% de los ingresos laborales totales en 1995 y esta proporción ha ido aumentando hasta llegar a 78.5% en 2014 (gráfica 3.8). Esto podría explicarse principalmente por el aumento del trabajo asalariado en la composición del empleo dado que, como se vio previamente, los ingresos promedio no han tenido una mejoría.⁴⁰

3.4. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL

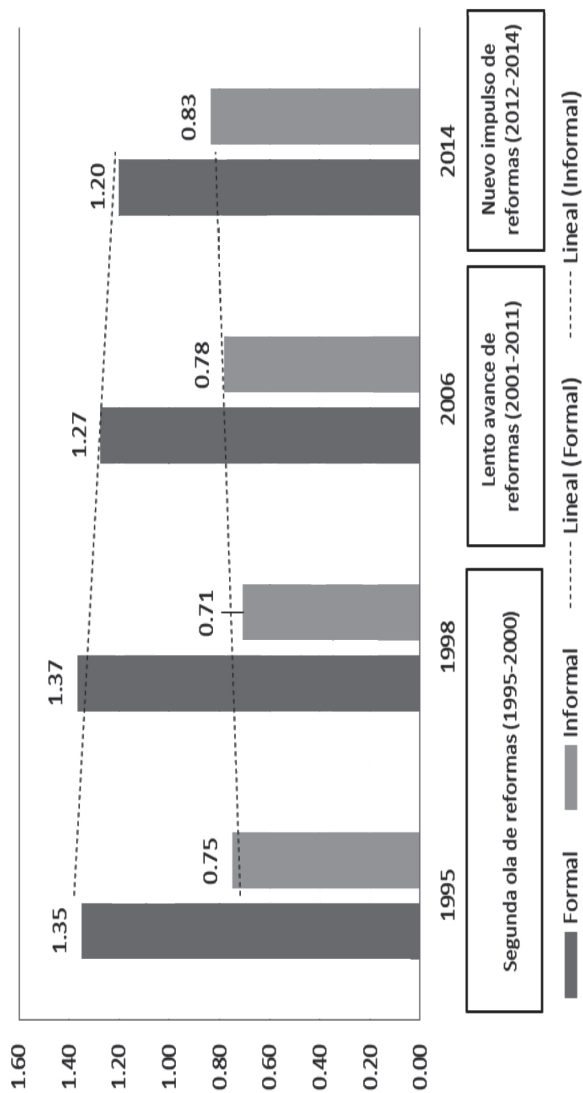
El cambio de orientación que tuvo la política económica en México después de la crisis desencadenada en 1982 se manifestó también en la política social. Mientras que en la arena económica se instrumentaban, primero, medidas de estabilización y ajuste estructural y, después, reformas estructurales, el Estado disminuyó inicialmente su intervención en la arena social. Según Friedman, Lustig y Legovini (1995: 344, 348) hubo una contracción anual de 6.2% en el gasto social de 1983 a 1988.

Entre otras acciones, se desarticularon el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), la Coordina-

³⁹ Si consideramos las industrias manufactureras, comercio y servicios, en 2008 las microempresas (0-10 trabajadores) representaban 95.5% de las unidades económicas y empleaban a 45.7% de la población ocupada (INEGI, 2010b). Las cifras de 2008 no se modificaron de forma significativa respecto a 1998 y 2003.

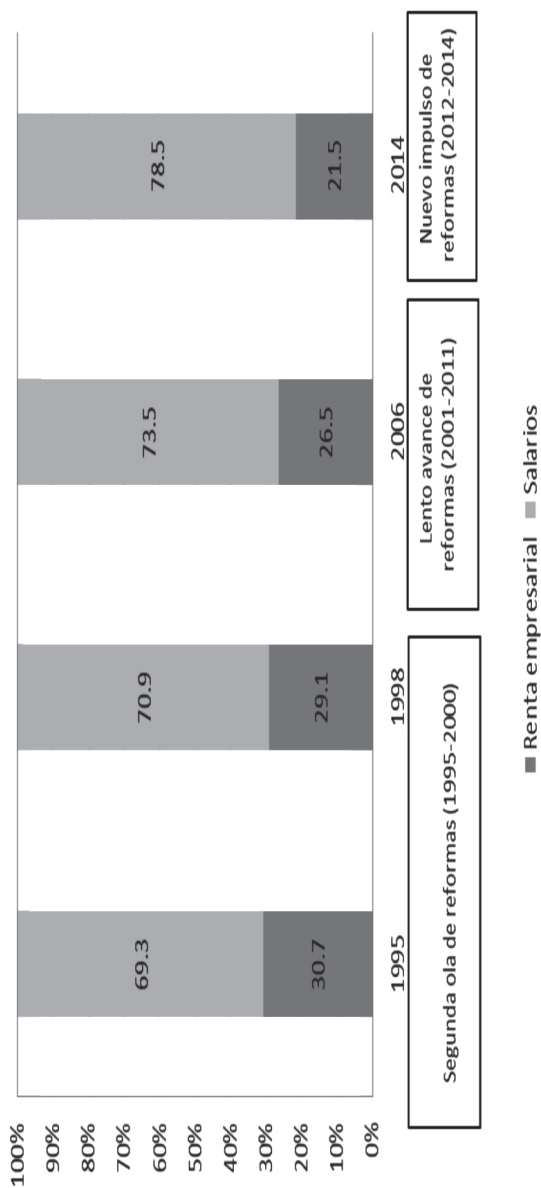
⁴⁰ Un indicador adicional importante es lo que se conoce como distribución funcional del ingreso, esto es, la distribución del ingreso nacional entre trabajo y capital. Con base en el Sistema de Cuentas Nacionales, Samaniego (2014: 12) encuentra que, en los últimos treinta años, la parte del ingreso que obtiene el trabajo ha perdido importancia; en 1970 este porcentaje se encontraba por encima del 35% y en 2012 se ubicó en 27%.

GRÁFICA 3.7. Evolución de la brecha de los ingresos por hora reales, por ocupación formal e informal. México, 1995-2014.



FUENTE: elaboración propia con base en la ENE y la ENOE.

GRÁFICA 3.8. Participación de los ingresos por salarios y renta empresarial en el total de ingresos laborales. México, 1995-2014.



FUENTE: elaboración propia con base en la ENE y la ENOE.

ción Nacional del Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), programas instrumentados durante los últimos años del periodo ISI dirigidos a mejorar el bienestar de las comunidades campesinas. Asimismo, 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: 344). Los efectos tanto de la crisis económica, como 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, 2002: 257).⁴¹ Se deterioraron igualmente los indicadores de salud, nutrición y educación (Stewart, 1995). Como se ha mencionado, estos elementos complementan el panorama de lo que se conoce como la “década perdida”.

En este contexto, el gobierno de Carlos 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 descritas, cuyo punto más notable fue la entrada en vigor del TLCAN. La prioridad del ámbito social se manifestó en el aumento del gasto social, lo cual marca el inicio de una tendencia creciente de este rubro de gasto público en el país que continúa hasta la fecha.

El porcentaje de presupuesto público destinado al gasto social aumentó de 41% en el periodo de De la Madrid (1982-1988) a

⁴¹ La pobreza extrema se refiere a los individuos que viven por debajo del umbral de un dólar estadounidense ppp (paridad del poder de compra) por día, mientras que el umbral de la pobreza moderada es de dos dólares ppp por día (Lustig, 2002).

50% durante la administración de Salinas y a 52.6% en el gobierno del presidente Zedillo (1994-2000) (INEGI, 2010a). Por su parte, el gasto social como porcentaje del PIB creció de 4.9% en 1990 a 11.9% en 2014, si bien tuvo dos caídas importantes en 1995 y 2009 como consecuencia de las crisis económicas (gráfica 3.9).⁴² A la par del incremento en el gasto social, se ha observado también una tendencia al alza del gasto en el presupuesto destinado a intervenciones focalizadas hacia la población en pobreza, las cuales desde finales de los años ochenta se han concebido como acciones necesarias para mejorar el bienestar de la población con mayores desventajas sociales y garantizar la viabilidad de las políticas económicas ortodoxas. Entre 1994 y 2014, el gasto en superación de la pobreza como proporción del PIB aumentó de 0.8 a 2.2% (gráfica 3.9).⁴³ El énfasis en la focalización de la acción pública ha sido uno de los rasgos característicos de la política social a nivel internacional en el contexto de la implementación del modelo de desarrollo neoliberal (Mkandawire, 2005).⁴⁴

El incremento del gasto social desde finales de los años ochenta se relaciona, entre otros factores, con el aumento del gasto en transferencias públicas hacia los individuos y hogares. Éstas se han entregado principalmente por medio de dos vías: a través de

⁴² De 1990 a 2002, el gasto social incluyó los siguientes rubros: educación, seguridad social, abasto y asistencia social, salud, laboral, y desarrollo regional y urbano. Entre 2003 y 2011 se utilizó una nueva clasificación que incluyó: educación, seguridad social, urbanización, vivienda y desarrollo regional, salud, asistencia social, y agua potable y alcantarillado. En 2012 se modificó nuevamente la clasificación y los rubros incluidos fueron: protección ambiental, vivienda y servicios a la comunidad, salud, recreación, cultura y otras manifestaciones sociales, educación, protección social y otros asuntos sociales (Coneval, 2015).

⁴³ El dato de 1994 no está afectado por la crisis económica que se desató en diciembre de ese año.

⁴⁴ El enfoque predominante de la política social en el marco de la ideología neoliberal está basado en una lógica residual que otorga el predominio al mercado y favorece intervenciones estatales focalizadas hacia los hogares en pobreza, dejando de lado una concepción universalista (Cornia, Jolly y Stewart, 1987; Moser, 1992; Mkandawire, 2005).

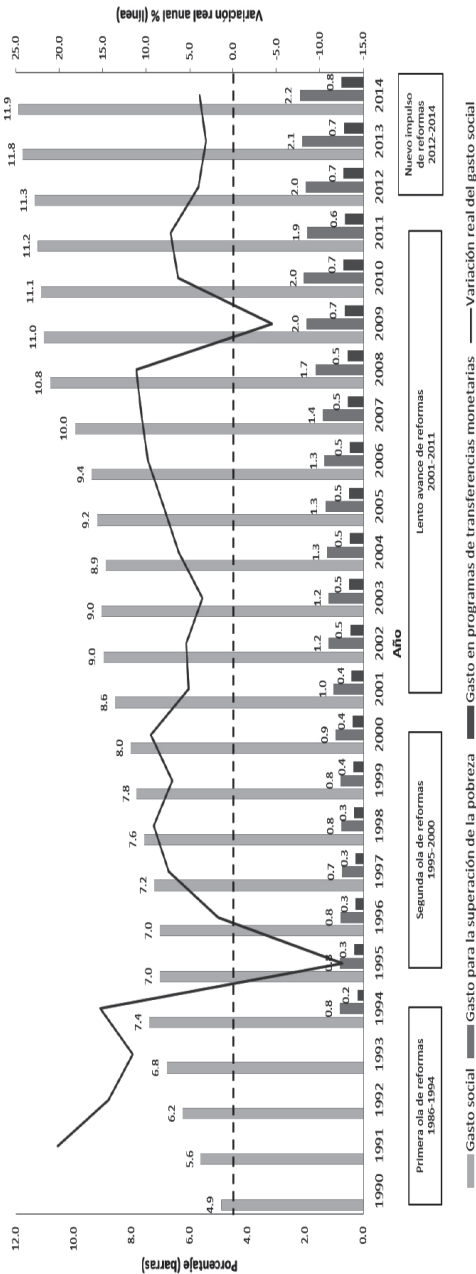
las pensiones y jubilaciones de los derechohabientes que trabajan en el sector formal de la economía y por medio de programas sociales gubernamentales dirigidos a grupos en condición de vulnerabilidad o pobreza. Como se mencionó anteriormente, el sistema de pensiones fue uno de los que se reformó a finales del siglo pasado e inicios del actual al cambiar a un sistema de cuentas individualizadas.

Entre 1994 y 2014, tanto el presupuesto ejercido como la cobertura en pensiones y jubilaciones han tenido un incremento constante. Durante este periodo, el presupuesto público ejercido para el Ramo 19, IMSS, ISSSTE, Pemex, CFE y LFC se quintuplicó, mientras que el número de pensionados y jubilados del IMSS y del ISSSTE se triplicó (gráfica 3.10). No obstante, es bien conocido que quienes reciben recursos por este rubro son las personas que desempeñan un empleo formal. Como se ha ilustrado previamente, quienes laboran en la formalidad y tienen derecho a recibir pensiones y jubilaciones, conforman una proporción no mayoritaria de la población que, además, se ubica entre los deciles de mayores ingresos (Valencia, Foust y Tetreault, 2012). Por ello, para otorgar cobertura a quienes han quedado excluidos del empleo formal, se han creado diversos esquemas (federal y estatales) de pensiones no contributivas, como se ilustrará más adelante.

En relación con el gasto focalizado, el primer instrumento insignia del periodo de reformas estructurales fue el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), estrategia creada en 1988 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, 2002).⁴⁵ En sintonía con las recomendaciones de organis-

⁴⁵ Pronasol fue la intervención social emblemática del sexenio y pasó de concentrar 6.6% del gasto público en 1989 a obtener 26.3% en 1994 (Guevara, 1996). La estrategia también creció de 13 programas que la integraban en 1988 a 25 en 1992 (Gordon, 1996) y su importancia llegó a ser tal que en 1992 se creó la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) con el mandato de coordinar Pronasol y administrar otras iniciativas focalizadas.

GRÁFICA 3.9. Gasto social, en superación de la pobreza y en programas de transferencias monetarias como porcentaje del PIB, 1990-2014.



FUENTE: elaboración propia con datos de INEGI (s/f a, s/f b), Presidencia de la República (2000, 2008, 2012, 2015) y SHCP (2012, 2013, 2014).

NOTAS: a) Los programas de transferencias monetarias incluyen Proagro, PET, Prospera, PAL y Pensión para Adultos Mayores; b) Los rubros considerados en el gasto social fueron modificados a partir de 2013 y no se ha realizado la homologación.

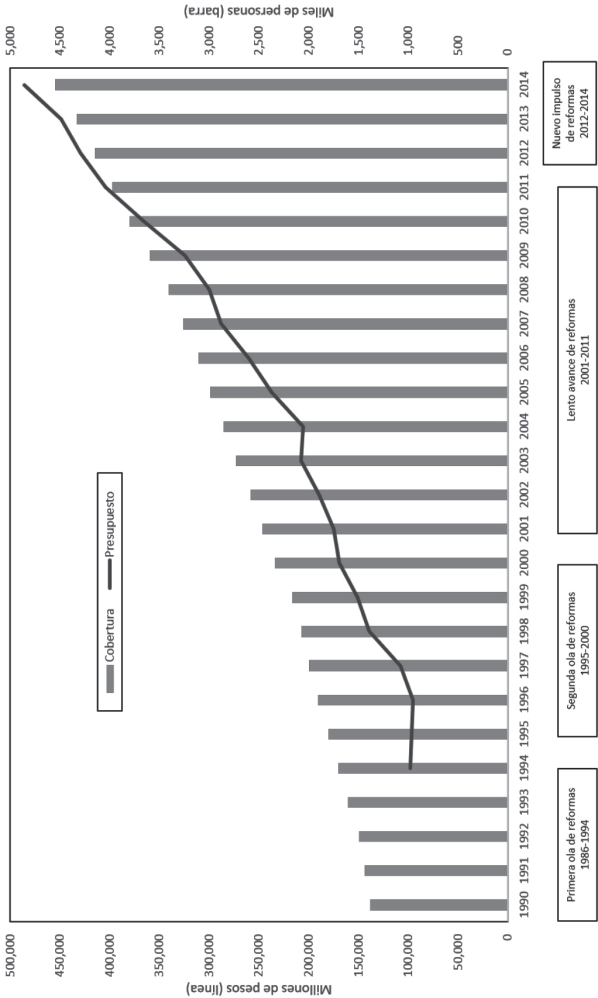
mos internacionales, Pronasol compartió los rasgos principales de los programas compensatorios (Yaschine, 1999). Asimismo, se constituyó como un instrumento para compensar los costos de las políticas ortodoxas aplicadas y favorecer la continuidad de las reformas económicas.

A fines del 1993, también durante el sexenio de Salinas, se comenzó a instrumentar el Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo), el cual sigue vigente a la fecha bajo el nombre de Proagro Productivo (Proagro). Este programa se planteó como temporal y tuvo inicialmente como objetivo compensar las afectaciones que pudieran sufrir los productores agrícolas ante la entrada en vigor del TLCAN. A través de este programa se han entregado desde 1994 recursos monetarios directos a productores agropecuarios, los cuales se otorgan por hectárea cultivada, para apoyar la producción. Algunos estudios realizados al programa han concluido que, entre los programas del sector agrícola, es el que más apoya a los productores pobres que tienen menos de cinco hectáreas, sin embargo, si bien ha mejorado su focalización en los años recientes, sigue teniendo elementos regresivos al apoyar todavía a productores pertenecientes a los deciles de mayores ingresos (Coneval, 2012; Valencia, Foust y Tetrault, 2012).

En el contexto de la aguda crisis económica de 1995 y sus efectos sobre el bienestar social,⁴⁶ el gobierno de Zedillo dismanteló Pronasol y llevó a cabo una importante reestructuración del gasto social. Bajo la lógica de lograr una mayor eficacia en el ejercicio de los recursos públicos, el presupuesto de programas de subsidios considerados ineficaces se redirigió hacia nuevas intervenciones focalizadas (Levy y Rodríguez, 2004). Dos nuevos programas son particularmente importantes para el propósito de este capítulo: el Programa de Empleo Temporal (PET) y el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá).

⁴⁶ De acuerdo con datos del Coneval (s/f a), la pobreza alimentaria se elevó de 21.2% de la población en 1994 a 37.4% en 1996 y la pobreza de patrimonio aumentó de 52.4% a 69.0% en ese mismo lapso. Estas medidas corresponden a las líneas de pobreza por ingresos oficiales que estaban vigentes en ese momento.

GRÁFICA 3.10. Presupuesto ejercido y cobertura en pensiones y jubilaciones del IMSS e ISSSTE, 1990-2014. (pesos constantes del 2012)



FUENTE: Presidencia de la República (2000, 2015).

NOTAS: el presupuesto incluye el del Ramo 19, IMSS, ISSSTE, Pemex, CFE y LFC. Los recursos del Ramo 19 comprenden servicio médico a pensionistas y pensiones de trato especial del ISSSTE e ISSFAM; transferencias estatutarias del IMSS; pensiones civiles, militares y de gracia; viudas de veteranos de la Revolución; compensaciones de carácter militar; y pagos de defunción y ayuda para gastos de sepelio. A partir de 2010, los recursos de Viudas de Veteranos de la Revolución pasaron a otros de gasto corriente. Los datos de cobertura incluyen a pensionados y jubilados derechohabientes del IMSS y del ISSSTE.

El PET se creó en 1995 como instrumento de protección social para quienes habían sufrido una reducción en sus ingresos como consecuencia de la crisis. Esta intervención que se pensó originalmente como temporal, sigue vigente a la fecha, si bien, como se verá más adelante, no se ha fortalecido a lo largo del tiempo. El PET otorga recursos monetarios (en municipios de media, alta y muy alta marginación) a individuos afectados por situaciones adversas (no sólo económicas, sino también en casos de desastres naturales) a cambio de su participación laboral en proyectos de beneficio comunitario.

La instrumentación del Progreso inició en 1997 y fue la principal apuesta en política social del gobierno federal en turno. Este programa ha sido la intervención social emblemática de las distintas administraciones federales hasta la fecha. El programa cambió de nombre en 2002 a Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades) y en 2014 a Prospera, Programa de Inclusión Social (Prospera). No obstante, sus principales rasgos de diseño siguen vigentes. El diseño original del programa planteaba impulsar el desarrollo del capital humano de las nuevas generaciones a través de la entrega directa de transferencias monetarias condicionadas a los hogares en pobreza extrema.⁴⁷ Se esperaba que, al alcanzar la juventud, los individuos se insertarían en el mercado laboral en puestos de mayor remuneración, con lo cual se contribuiría a la ruptura de la transmisión intergeneracional de pobreza.⁴⁸ El principal supuesto detrás de este planteamiento era que las reformas económicas en curso generarían estabilidad, crecimiento económico y puestos de trabajo de mayor calificación, con lo cual se crearían las condiciones necesarias

⁴⁷ 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.

⁴⁸ 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).

para que los jóvenes logaran una inserción laboral favorable (Yaschine, 2015).

Las evaluaciones de impacto de este programa han mostrado efectos positivos en diversos indicadores relacionados con el desarrollo de capital humano y el bienestar de los beneficiarios, razón por la cual el programa se consideró exitoso por amplios sectores en el país y por los organismos internacionales. No obstante, más recientemente se ha mostrado que los impactos en capital humano han sido modestos y que no se ha alcanzado el objetivo de lograr una mejor inserción laboral de los beneficiarios jóvenes, esto último en gran medida porque, como se describió en la sección anterior, las condiciones económicas (y en particular las laborales) no han sido favorables en las últimas décadas.⁴⁹

Durante los primeros diez años de este siglo, se han creado a nivel federal otros dos programas importantes de transferencias de ingresos directos a los hogares. El Programa de Apoyo Alimentario (PAL) fue creado en 2003 para 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 o de salud.⁵⁰ Asimismo, en 2007 fue creado el Programa 70 y más, posteriormente renombrado como Pensión para Adultos Mayores (PPAM), con el objetivo de brindar una transferencia monetaria a los adultos mayores sin acceso a ninguna pensión contributiva por no tener un empleo formal.

La evolución del presupuesto y cobertura de los cinco programas sociales mencionados que entregan transferencias moneta-

⁴⁹ 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); Campos (2010) y Oportunidades (2010). En relación con los resultados laborales véase: Rodríguez-Oreggia y Freije (2008); González de la Rocha (2008); Ibarrarán y Villa (2010) y Yaschine (2015).

⁵⁰ A partir de 2016, el PAL se incorporó a Prospera. No obstante, por el periodo al cual se refiere este capítulo, se tratarán como programas separados.

rias directas a los hogares (Proagro, PET, Prospera, PAL y PPAM) pone en evidencia la importancia creciente de este tipo de intervenciones dentro de la política social federal. Asimismo, hace posible suponer que tengan efectos sobre el ingreso monetario de la población de menores ingresos y, por ende, sobre la distribución del ingreso.

Durante los dos decenios que transcurrieron entre 1994 y 2014, el gasto en estos cinco programas como porcentaje del PIB aumentó de 0.2% a 0.8% (gráfica 3.9). Asimismo, en este periodo el presupuesto ejercido por estos programas se sextuplicó y su variación real anual ha sido positiva, con excepción de 1996, 2011 y 2013 (gráfica 3.11).⁵¹ Es importante notar que, entre estos programas, Prospera es el de mayor crecimiento en presupuesto. Entre 1997 y 2014 el presupuesto ejercido por este programa se multiplicó alrededor de 58 veces, al pasar de 1 172 a 68 547 millones de pesos.⁵² También destacan el PAL y el PPAM, cuyo presupuesto se multiplicó entre 2007 y 2014 alrededor de 18 y 6 veces, respectivamente (gráfica 3.11).⁵³

El incremento del presupuesto se refleja claramente en la evolución de la cobertura. La cobertura de Prospera aumentó 14 veces en sus primeros cinco años, al crecer de 300 000 hogares en localidades rurales en 1997 a 4.2 millones de hogares en localidades rurales y urbanas en 2002; en los siguientes doce años aumentó en 1.9 millones de hogares para alcanzar 6.1 millones de hogares en 2014. Por su parte, el PAL en 2007 tenía 140 000 hogares beneficiarios y para 2014 ya eran 760 000. En su conjunto, ambos programas tenían en 2014 una cobertura de cerca de siete millones de hogares (gráfica 3.12).

La cobertura de Proagro y del PET, con base en los datos disponibles, no ha tenido el mismo comportamiento de ascenso vertiginoso. Se observa que la cobertura de Proagro se ha mantenido más

⁵¹ A pesos constantes de 2012.

⁵² A pesos constantes de 2012.

⁵³ A pesos constantes de 2012.

o menos estable entre 2000 y 2014, si bien con algunas fluctuaciones e incluso una reducción reciente. Mientras que en 2000 este programa tenía 2.68 millones de personas beneficiarias, en 2014 esta cifra había descendido a 2 millones. Por su parte, el PET benefició en 2007 a 610 000 personas y para 2014 esta cifra se había multiplicado poco más de dos veces. En el caso del PPAM, se observa un incremento aún mayor de su cobertura; entre 2007 y 2014 ésta creció de 1.03 a 5.87 millones de personas (gráfica 3.13). Si sumamos la cobertura de los cinco programas que entregan transferencias monetarias, ésta alcanza a alrededor de 44 millones de personas, más de una tercera parte de la población nacional.⁵⁴

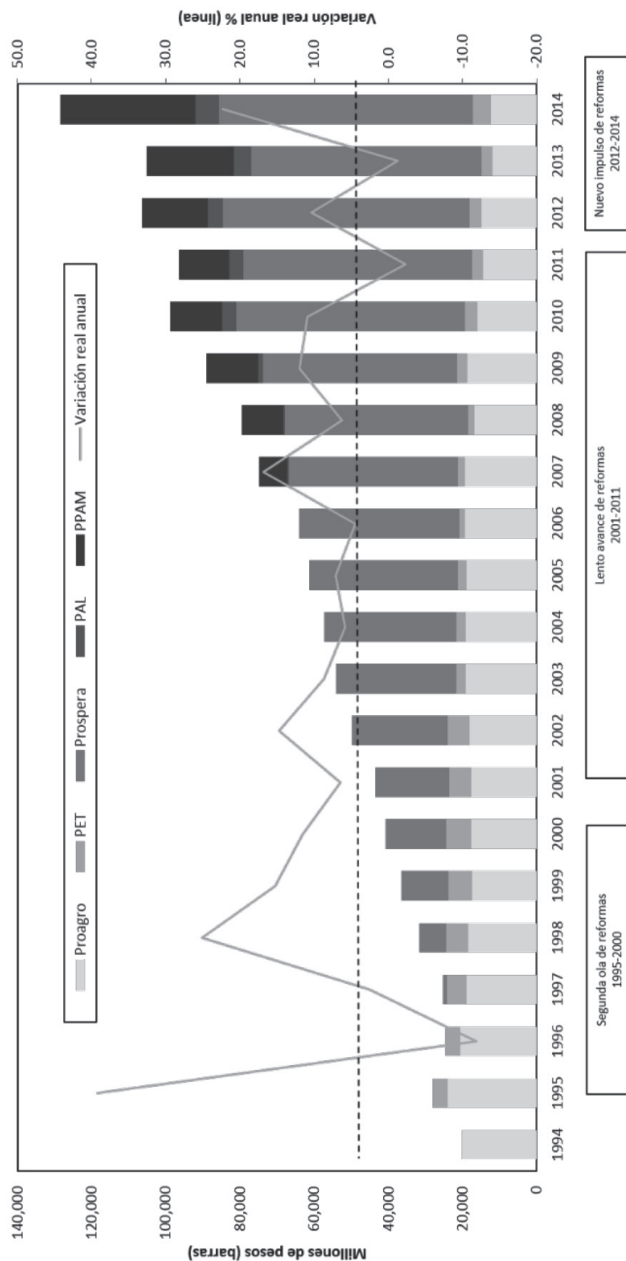
Además de la información sobre el crecimiento del presupuesto y la cobertura de estos programas, el monto de recursos monetarios que se entrega efectivamente a los hogares o individuos es también un indicador significativo del potencial que tienen estos programas para modificar el ingreso de los hogares y su distribución. Prospera es el único caso en el que se cuenta con datos administrativos del monto anual total entregado directamente a los hogares beneficiarios. Entre 2000 y 2014, el monto entregado se septuplicó y alcanzó casi 60 000 millones de pesos entregados a los cerca de 6.1 millones de hogares, lo cual es congruente con el incremento del presupuesto y de la cobertura del programa (gráfica 3.14).⁵⁵ Esto pone en evidencia la magnitud de la derrama económica que, a través de Prospera, ha llegado a los deciles de menores ingresos en las últimas décadas.

El monto de transferencias entregado por hogar también aporta información sobre la magnitud de la incidencia de estos programas sobre el ingreso de las familias y su distribución. En los tres programas que estipulan una entrega mensual de trans-

⁵⁴ Esta estimación considera que Prospera y el PAL tienen alrededor de 34 millones de personas beneficiarias, lo cual se basa en multiplicar el número de hogares beneficiarios por un promedio de cinco miembros por hogar. La estimación también supone que un beneficiario no obtiene transferencias de más de un programa.

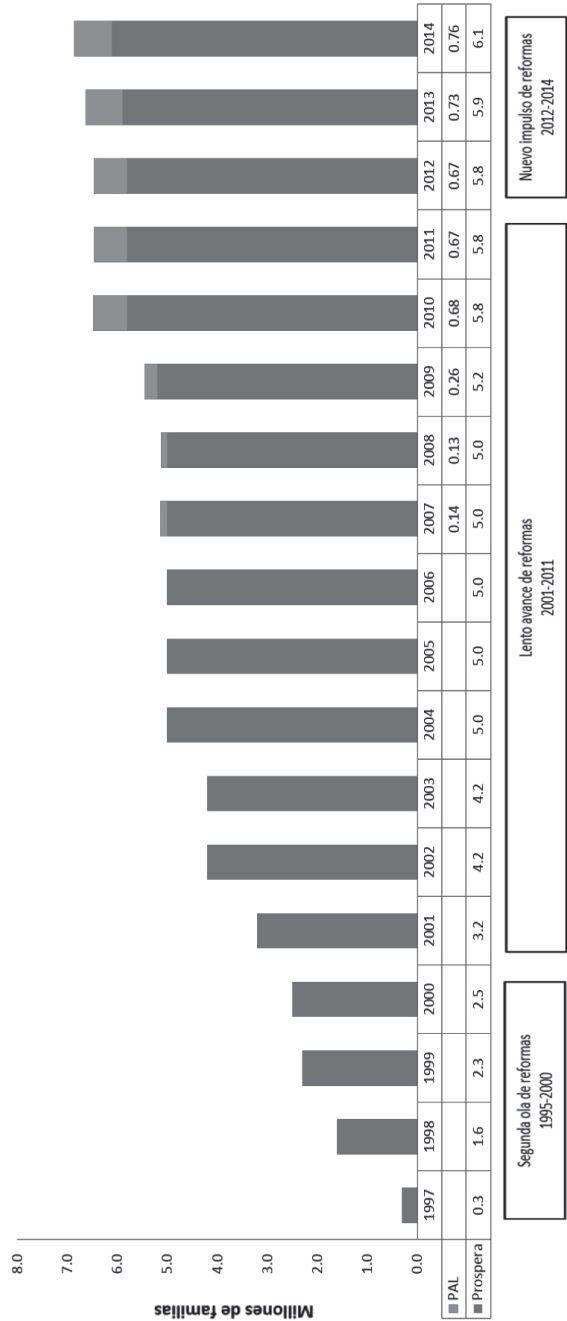
⁵⁵ A pesos constantes de 2012.

GRÁFICA 3.11. Presupuesto ejercido de programas de transferencias monetarias y variación en el gasto, 1994-2014
(Pesos constantes del 2012).



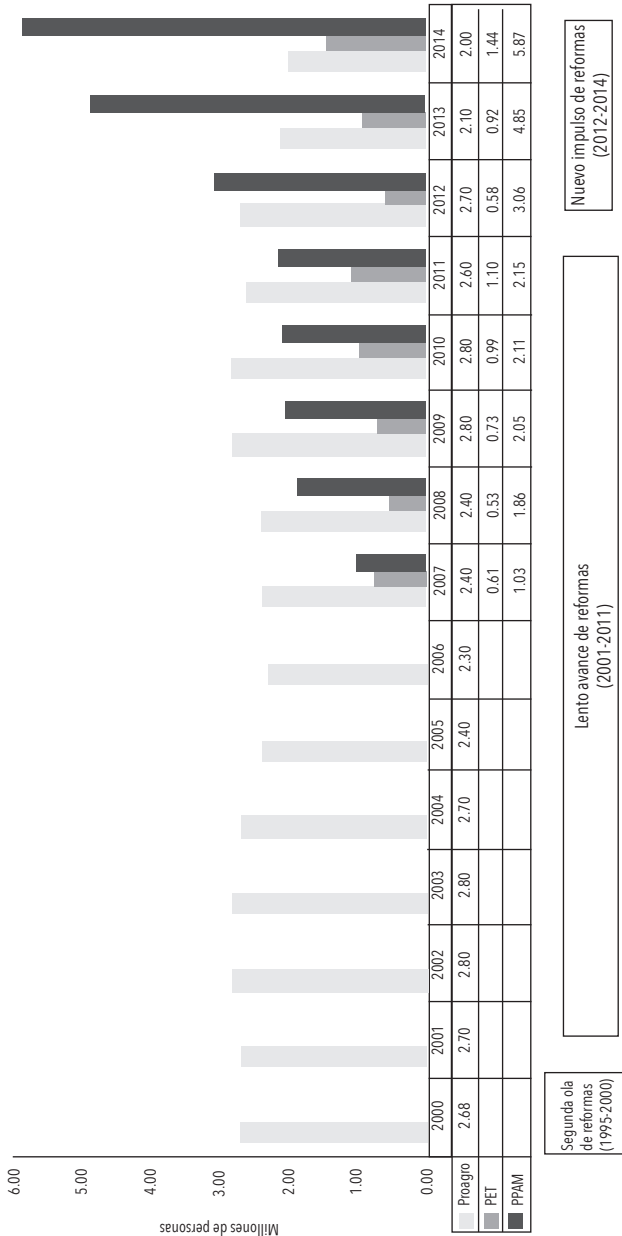
FUENTE: elaboración propia con datos de INEGI (s/f a), Presidencia de la República (2000, 2008, 2012 y 2015) y SHCP (2012, 2013, 2014).

GRÁFICA 3.12. Cobertura de Prospera y PAL, 1997-2014.
(Millones de hogares)



FUENTE: elaboración propia con datos de Presidencia de la República (2013 y 2015).

GRÁFICA 3.13. Cobertura del Proagro, PET y PPAM, 2000-2014.
(Millones de personas)



FUENTE: elaboración propia con datos de Presidencia de la República (2012 y 2015).
NOTA: no están disponibles datos anteriores de la cobertura de Proagro y del PET.

ferencias, el monto transferido ha aumentado a lo largo del tiempo, generalmente para incorporar un ajuste por la inflación, pero también como resultado de la incorporación de nuevos componentes de transferencias. Entre ellos, Prospera es el programa que aporta el monto más alto de recursos mensuales. En 2014, Prospera entregaba en promedio 820 pesos mensuales a cada hogar, mientras que en el caso del PAL eran 594 pesos por hogar y de PPAM 536 pesos a cada adulto mayor (gráfica 3.15).⁵⁶ En el caso de Proagro, el monto de las transferencias se calcula por hectárea y se pueden beneficiar a productores que tengan hasta 80 hectáreas y por un monto máximo de 77 040 pesos anuales (Sagarpa, s/f, s/p). El PET entrega un monto por cada jornal trabajado que equivale a 99% de un salario mínimo general diario vigente en el área geográfica en que se desarrolla el proyecto, lo cual en 2015 eran 69 pesos (Sedesol, s/f).⁵⁷

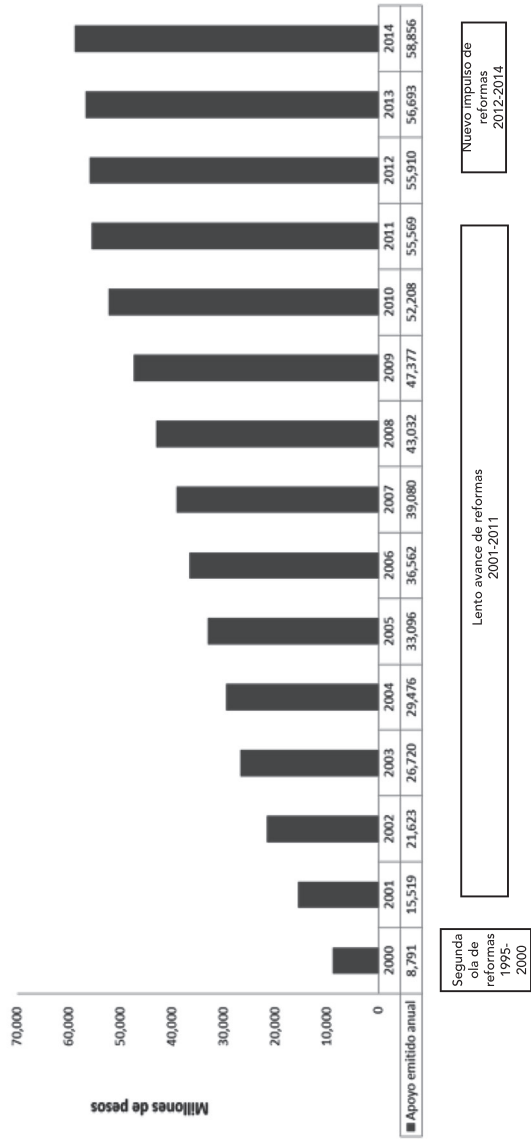
A manera de resumen, se pueden destacar algunos rasgos de la política social mexicana que representan líneas de continuidad desde finales de los años ochenta, durante las distintas etapas de reformas relacionadas con el ajuste estructural. Como se ha descrito, una vez pasado el periodo de estabilización y ajuste, el gasto social como porcentaje del PIB ha aumentado de forma continua desde principios de los años noventa a la fecha, con excepción de 1995 y 2009, años de crisis económica.

Asimismo, en sintonía con el modelo de desarrollo vigente, es evidente que la política social mexicana ha incorporado a la política focalizada como un componente importante y, al interior de ésta, a los programas de transferencias monetarias a los hogares en pobreza o vulnerabilidad como un instrumento central. Se

⁵⁶ Los montos de Prospera varían dependiendo de la composición del hogar, mientras que los de PAL y PPAM son fijos. Los datos se presentan a pesos constantes de 2012.

⁵⁷ El PET es operado por Sedesol, SCT y Semarnat. Sedesol y SCT permiten entregar a cada persona un monto máximo correspondiente a dos jornales diarios y 132 jornales al año. Semarnat permite entregar un jornal diario y hasta 88 por individuo al año (Sedesol, s/f).

GRÁFICA 3.14. Monto total anual de las transferencias monetarias entregadas por Prospera, 2000-2014.
(Precios constantes del 2012)



FUENTE: elaboración propia con base en datos proporcionados por el programa Prospera.
NOTAS: los datos sólo están disponibles desde 2000.

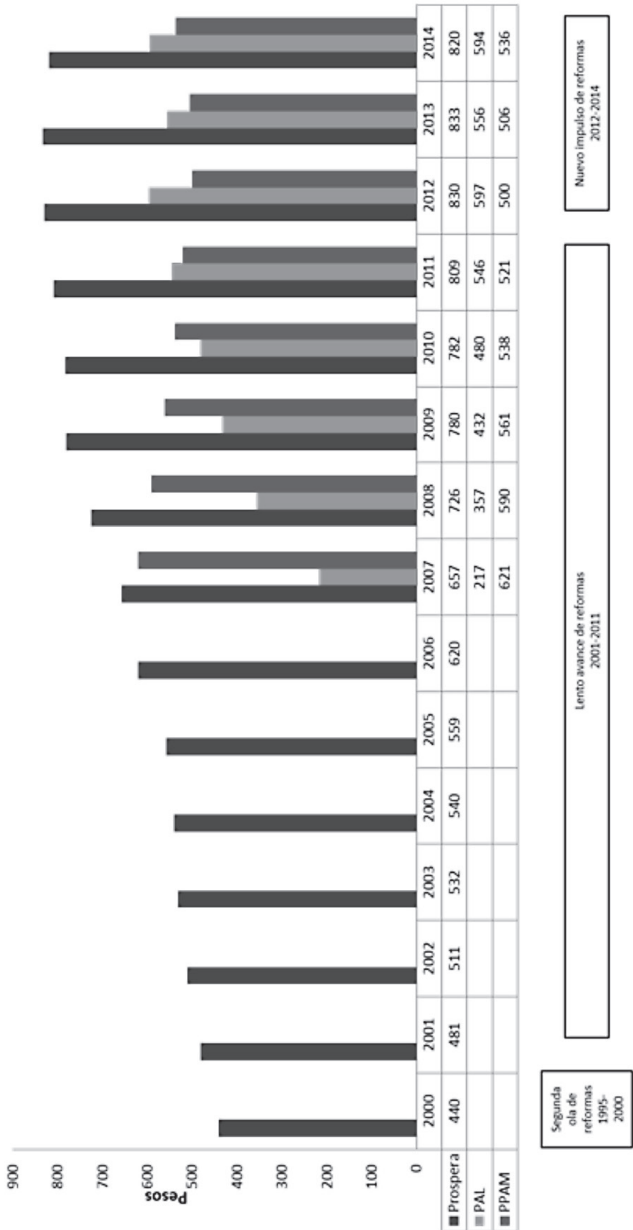
aprecia que el gasto en superación de la pobreza y en los programas de transferencias monetarias se ha incrementado como porcentaje del PIB a lo largo de este periodo. En el marco de este trabajo, el arranque de Progreso es un parteaguas importante, en tanto que representa el inicio de la consolidación 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 en pobreza tendría un aumento cuantioso y constante. Si consideramos que la entrega de transferencias monetarias a estos hogares modifica directamente su ingreso, es razonable pensar que puede afectar la distribución del ingreso a nivel nacional.

3.5. REFLEXIONES FINALES

Los últimos tres decenios en México han sido un periodo de intensos cambios. Desde mediados de los años ochenta (1985-1994) se dio un gran impulso inicial a una serie de reformas estructurales que significaron un replanteamiento del papel del Estado en la economía a través de políticas como la liberalización comercial y financiera, la desregulación de la actividad económica y la privatización de empresas públicas. En materia de política social, luego de un retiro del Estado en la primera parte del periodo, éste regresa parcialmente con la implementación de Pronasol, un programa compensatorio orientado a enfrentar los efectos sociales negativos del cambio estructural y, más adelante, con la creación del Procampo como mecanismo para proteger a los productores agrícolas ante la apertura comercial. A partir de entonces, el gasto social crece de forma continua en el país.

En términos generales, el cambio de modelo económico implicó un viraje hacia las exportaciones como motor esperado de crecimiento, lo cual se reforzó con la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio en 1994. Si bien, las exportaciones (y las importaciones) aumentaron su peso en la economía de forma

GRÁFICA 3.15. Monto de transferencias mensuales Prospera, PAL y PPAM, 2000-2014.
(Pesos constantes del 2012)



FUENTE: elaboración propia con datos de Presidencia de la República (2014).
NOTAS: para Prospera se considera el promedio de los apoyos mensuales por hogar. Los montos de PAL y Prospera han aumentado porque sus componentes han cambiado y se han añadido rubros adicionales.

considerable, esto no se ha reflejado en un mayor crecimiento económico y, por el contrario, ha sido un periodo marcado por crisis económicas y etapas recesivas, que inician con la crisis económica de 1995, la cual se ha asociado con fallas en la implementación de dichas reformas (volatilidad financiera, regulación financiera insuficiente, etcétera).

Las cifras del coeficiente de Gini de 1989 y 1994 muestran que la primera etapa del cambio de modelo económico estuvo acompañada de un alza en la desigualdad del ingreso. Esto respondió a un aumento sistemático de la parte del ingreso que obtienen los deciles más altos, de tal forma que el magro crecimiento económico que se logró, concentró sus beneficios entre los sectores más ricos de la población.

En el periodo 1995-2000, se retomaron las reformas estructurales en la forma de profundización del proceso de privatizaciones y mayor liberalización financiera. Paralelamente, se reforzó la prioridad a la estabilidad macroeconómica (política monetaria y fiscal restrictiva para el control de la inflación y el déficit fiscal), que ha caracterizado a todo el periodo. En política social en esta etapa se crearon dos programas que buscaban enfrentar el efecto de la crisis económica sobre el nivel de vida de los hogares: el PET en 1995 y Progresá en 1997. La creación del segundo representó un giro significativo en la política social entre otros motivos porque, con su continuidad y expansión, se consolidó la entrega de transferencias directas de ingreso a los hogares en condiciones de pobreza como intervención social privilegiada del Estado. En adelante, el presupuesto público destinado a superación de la pobreza y a programas que otorgan transferencias de ingreso a los hogares aumentaría de forma constante.

Si bien durante los primeros diez años del siglo XXI se dieron intentos de reformas, éstas no prosperaron, por lo cual el proceso avanzó con mayor lentitud. Por el lado de la política social, se observó continuidad en la estrategia. No sólo se reforzó Prospera, sino que también se crearon otros programas de transferencias monetarias como las el PAL y el PPAM.

Sin embargo, en el periodo 2012-2014 se retoma el impulso reformador, que cumple con las características de las “reformas de tercera generación”, ya que avanzan en la misma dirección al implementar políticas que, de acuerdo con la visión del Consenso de Washington, quedaron incompletas en las rondas anteriores (reforma laboral, reforma energética, reforma fiscal). En estas políticas descansan las expectativas de detonar el crecimiento económico futuro.

Diversos estudios muestran reducciones de la desigualdad del ingreso durante el primer decenio del siglo *xxi* (algunos estudios ubican esta caída desde 1997); en particular se sostiene la existencia de un cambio significativo en 2002. Aunque existen diferencias en los niveles, tendencias, y explicaciones, esta caída se pudiera asociar con el crecimiento mencionado del presupuesto y cobertura de los programas de transferencias monetarias a la población de los deciles más bajos de ingreso. El efecto positivo de las transferencias sobre la desigualdad de ingresos se da en un marco de escaso crecimiento económico y baja creación de empleos, con lo cual se pone en duda su capacidad para generar un mayor descenso en la desigualdad, tal como sería necesario dados los altos niveles que todavía se tienen en el país.

En el contexto actual, se identifican diversas políticas que pueden promover una mayor igualdad, incidiendo en las distintas fuentes de ingreso de los hogares. En cuanto a los ingresos por trabajo y la renta empresarial, como señala la CEPAL (2010), la desigualdad en América Latina es una consecuencia de la heterogeneidad productiva, que se manifiesta en la existencia de grandes diferencias en la productividad por sectores económicos y al interior de ellos. Asimismo, la heterogeneidad laboral se expresa en disparidades en la calidad y productividad de los puestos de trabajo. Por lo tanto, es necesario implementar políticas para reducir estas brechas de productividad, mediante el acceso al crédito, los encadenamientos con los sectores más dinámicos, la reducción de la concentración en los mercados y la inversión pública que ayude a crear un marco propicio para la inversión privada mediante la creación de infraestructura, por

ejemplo. Asimismo, es necesario crear una institucionalidad laboral que incluya mecanismos como el salario mínimo, el seguro de desempleo y la seguridad social universal.

No puede dejarse de lado la importancia de la creación de un sistema fiscal redistributivo en la reducción de la desigualdad. Por un lado, un sistema impositivo progresivo, que incluya instrumentos de recaudación de fuentes de ingreso ligadas a los ingresos más altos y a la riqueza, como las herencias, dividendos, etcétera. Por otro lado, una estructura de gasto que garantice el ejercicio universal del conjunto de derechos económicos y sociales, incluyendo también políticas dirigidas a los sectores más pobres de la población.

La experiencia internacional ha mostrado que, para reducir la desigualdad, ésta tiene que convertirse en un objetivo explícito de la política pública y requiere acciones decididas por parte del Estado en la conducción de un proceso que debe convocar a todos los sectores sociales. No obstante, ésta no es tarea fácil, como lo muestran los diversos intentos fallidos de reformas fiscales redistributivas (Moreno Brid y Ros, 2010; Tello, 2014). Las políticas redistributivas muchas veces se encuentran con la resistencia o franca oposición de algunos grupos sociales que buscan crear o mantener privilegios. Es necesario transmitir el mensaje de que la reducción de las desigualdades sociales siembra las bases para una sociedad más cohesionada, en la cual todas las personas ejercen un conjunto de derechos que les permite participar en ella.

REFERENCIAS

- Altimir, Ó. (1982). "La distribución del ingreso en México: 1950-1977". En *Distribución del ingreso en México*. Ensayos, Serie Análisis Estructural, Cuaderno 2, Tomo I, México: Banco de México.
- Aspe, P. (1993). *El camino mexicano de la transformación económica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Campos, P. (2010). *Documento compilatorio de la evaluación externa 2008 del Programa Oportunidades*. México: Oportunidades.

- CEFP (Centro de Estudio de las Finanzas Públicas) (2015). “Evaluación de los primeros resultados de la Reforma Laboral”, CEF/023/2015, Noviembre, México.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina) (2014). *Panorama Social de América Latina 2014*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Conapo (Consejo Nacional de Población) (s/f). Disponible en http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos [consulta: 16 de febrero de 2016].
- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2015). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2014*. Disponible en http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/IEPDS_2014.aspx [consulta: 10 de junio de 2016].
- Coneval (2012). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2012*. México: Coneval.
- Coneval (2011). “Coneval Informa los resultados de la medición de la Pobreza 2010”. *Comunicado de Prensa* No. 007, 29 de julio. México: Coneval.
- Coneval (s/f a). “Anexo estadístico indicadores de pobreza 1990-2012”. Disponible en http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2014.aspx [consulta: 30 de mayo de 2016].
- Coneval (s/f b). “Anexo estadístico 2010-2014”. Disponible en http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2014.aspx [consulta: 30 de mayo de 2016].
- Cordera, R. y Tello, C. (2010). *México. La disputa por la nación. Perspectivas y opciones de desarrollo*, 2a. ed. México: Siglo XXI Editores.
- Cornelius, W., Craig, A. y Fox, J. (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, G.; Jolly, R. y Stewart, F. (1987). *Adjustment with a human face: protecting the vulnerable and promoting growth*. Oxford: Oxford University Press.
- Cortés, F. (2013). “Medio siglo en la desigualdad del ingreso en México”. *Economía UNAM*, 10 (29), 12-34.
- Cortés, F. (2000). *La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica*. México: CIESAS/Miguel Ángel Porrúa.
- Cortés, F. y Rubalcava, R. M. (2012) “El Progreso como respuesta a la crisis de 1994”. En M. González de la Rocha y A. Escobar, *Transfe-*

- rencias condicionadas y sociedad*. México: Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), pp. 27-49.
- Cruz, C.; De la Torre, R. y Velásquez, C. (2006). *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2001-2006. Informe compilatorio*. México: Instituto Nacional de Salud Pública (INSP).
- Del Castillo, M. (2015). "La magnitud de la desigualdad en el ingreso y la riqueza en México. Una propuesta de cálculo". *Serie Estudios y Perspectivas*, 167, CEPAL.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Esquivel, G. (2015). *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*. México: Oxfam.
- Esquivel, G.; Lustig, N. y Scott, J. (2011). "Un decenio de reducción de la desigualdad en México. ¿Fuerzas del mercado o acción del Estado?". En L. F. López Calva y N. Lustig (comps.), *La disminución de la desigualdad en la América Latina. ¿Un decenio de progreso?*, Lecturas 103. México: FCE.
- Filgueira, C. y Filgueira, F. (2005). "Models of Welfare and Models of Capitalism: The limits of Transferability". En E. Huber, *Models of Capitalism. Lessons for Latin America*. Pennsylvania: University Park, pp. 127-157.
- Fiszbein, A. y Schady, N. (2009). *Conditional cash transfers. Reducing present and future poverty*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Friedman, S.; Lustig, N. y Legovini, A. (1995). "Mexico: Social spending and food subsidies during adjustment in the 1980s". En N. Lustig (coord.), *Coping with austerity: Poverty and inequality in Latin America*. Washington, DC: Brookings Institution, pp. 334-374.
- Giarraca, N. (2001) (coord.). *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* Colección Grupos de Trabajo de CLACSO, Grupo de trabajo Desarrollo Rural. Buenos Aires: CLACSO.
- GDF (Gobierno del Distrito Federal) (2014). *Política de recuperación del salario mínimo en México y en el Distrito Federal. Propuesta para un acuerdo*. Ciudad de México: GDF, agosto.
- González de la Rocha, M. (2008). "La vida después de Oportunidades: impacto del programa a diez años de su creación". En *A diez años de intervención. Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008 en zonas rurales (1997-2007)*, Tomo I. Efectos de Oportunidades en áreas rurales a diez años de intervención. México: INSP, pp. 125-198.
- Gordon, S. (1996). "Entre la eficacia y la legitimidad: el Pronasol como política social". En Autores varios, *Las políticas sociales de México en*

- los años noventa*. México: Instituto Mora/UNAM/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), pp. 247-261.
- Guevara, A. (1996). "Poverty alleviation in Mexico: the socio-economic aspects of Pronasol". En M. Serrano y V. Bulmer-Thomas (eds.), *Rebuilding the state: Mexico after Salinas*. Londres: Institute of Latin American Studies, pp. 151-176.
- Gutiérrez, R. (2014). "Reformas estructurales de México en el sexenio de Felipe Calderón: la energética". *Economía UNAM*, 11(32), 32-58.
- Hernández Laos, E. (2009). "Crecimiento, distribución y pobreza en México (1992-2006)". *Economía UNAM*, 6(16), 101-106.
- Hernández Laos, E. (1992). *Crecimiento económico y pobreza en México: una agenda para la investigación*. México: UNAM-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias.
- Ibarrarán, P. y Villa, J. M. (2010). "Labor insertion assessment of conditional cash transfer programs: A dose-response estimate for Mexico's Oportunidades". Disponible en http://economiccluster-lac.org/images/pdf/eventos/NIPabril2010/Villa_Ibarraran_LABOR_INSERTION_ASSESSMENT_CCT_PROGRAMS.pdf [consulta: 7 de enero de 2011].
- IFPRI (International Food Policy Research Institute) (2000). *¿Está dando buenos resultados Progres? Informe de los resultados de una evaluación realizada por el IFPRI*. México: Progres.
- INEGI (2015a). *Estadísticas Históricas de México 2014*. México: INEGI.
- INEGI (2015b). "El INEGI da a conocer los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2014". *Boletín de prensa* núm. 274/15 16 de julio. México: INEGI.
- INEGI (2015c). "Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Cifras durante el primer trimestre de 2015", *Boletín de prensa* núm. 198/15. México: INEGI.
- INEGI (2010a). *Estadísticas Históricas de México 2009*. México: INEGI.
- INEGI (2010b). *Censos Económicos 2009*. México: INEGI.
- INEGI (s/f a). *Sistema de Cuentas Nacionales*. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/scn/> [consulta: 23 de abril de 2015].
- INEGI (s/f b). *Índices de Precios*. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/inp/default.aspx>, [consulta: 8 de noviembre de 2015].
- Levy, S. (2008). *Good intentions, bad outcomes*. Washington: Brookings Institution Press.

- Levy, S. y Rodríguez, E. (2004). "El Programa de Educación, Salud y Alimentación, Progresá". En S. Levy, *Ensayos sobre el desarrollo económico y social de México*. México: FCE, pp. 181-379.
- López Calva, L. F. y Lustig, N. (comps.) (2011). *La disminución de la desigualdad en la América Latina. ¿Un decenio de progreso?* Colección Lecturas del Trimestre Económico 103, México: FCE.
- Lustig, N. (2002). *México. Hacia la reconstrucción de una economía*, 2a. ed. México: El Colegio de México/FCE.
- Lustig, N. (1997) (comp.). *El desafío de la austeridad. Pobreza y desigualdad en la América Latina*, Lecturas 86, El trimestre Económico. México: FCE.
- Mkandawire, T. (2005). "Targeting and universalism in poverty reduction", *Social Policy and Development Programme Paper*, 23. Ginebra: United Nations Research Institute for Social Development.
- Moreno Brid, J. C. y Ros, J. (2010). *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*. México: FCE.
- 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 (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos) (2015). *Estudios Económicos de la OCDE: México 2015*. París: OECD Publishing.
- Oportunidades (Programa de Desarrollo Humano Oportunidades) (2010). *Oportunidades. Un programa de resultados*. México: Secretaría de Desarrollo Social y Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
- Oportunidades (2006). *Oportunidades. Un programa de resultados*. México: Secretaría de Desarrollo Social, Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
- Presidencia de la República (2016). *Anexo estadístico del Cuarto Informe de Gobierno*. México: Presidencia de la República.
- Presidencia de la República (2015). *Anexo estadístico del Tercer Informe de Gobierno*, México: Presidencia de la República.
- Presidencia de la República (2014). *Anexo estadístico del Segundo Informe de Gobierno*. México: Presidencia de la República.
- Presidencia de la República (2013). *Anexo estadístico del Primer Informe de Gobierno*. México: Presidencia de la República.
- Presidencia de la República (2012). *Anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno*, México: Presidencia de la República.

- Presidencia de la República (2008), *Anexo estadístico del Segundo Informe de Gobierno*, México: Presidencia de la República.
- Presidencia de la República (2000), *Anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno*, México: Presidencia de la República.
- Rodríguez-Oreggia, E. y Freije, S. (2008). “Una evaluación de impacto sobre el empleo, los salarios y la movilidad ocupacional intergeneracional del Programa Oportunidades”. En *A diez años de intervención. Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008 en zonas rurales (1997-2007)*, Tomo I. Efectos de Oportunidades en áreas rurales a diez años de intervención. México: INSP, pp. 61-124.
- Ros, J. (2013). *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*, Serie Grandes Problemas de México. México: El Colegio de México/UNAM.
- Sagarpa (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación) (s/f). “Proagro”. Disponible en http://www.sagarpa.gob.mx/agricultura/Programas/proagro/Paginas/preguntas_frecuentes.aspx [consulta: 10 de diciembre de 2015].
- Samaniego, N. (2014). “La participación del trabajo en el ingreso nacional. El regreso a un tema olvidado”. *Serie Estudios y Perspectivas*, 157. México: CEPAL.
- Sedesol (Secretaría de Desarrollo Social) (s/f). “Montos y tipos de apoyo del Programa Empleo Temporal”. Disponible en <http://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/montos-y-tipos-de-apoyo-del-programa-de-empleo-temporal> [consulta: 7 de diciembre de 2015].
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) (2016). *Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 42, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. México: SHCP.
- SHCP (2014). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2014*. Disponible en <http://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2014> [consulta: 3 de abril de 2016].
- SHCP (2013). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2013*. Disponible en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2013/html/index.html [consulta: 3 de abril de 2016].
- SHCP (2012). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2012*. Disponible en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2012/ [consulta: el 3 de abril de 2016].
- SHCP (2009). *Informes sobre la Situación Económica, Las Finanzas Públicas y la deuda pública*, segundo trimestre de 2009. México: SHCP.
- Stewart, F. (1995). *Adjustment and poverty: Options and choices*. Londres: Routledge.

- Székely, M. (2005). "Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y el 2004", *Serie Documentos de Investigación*, 24, México: Secretaría de Desarrollo Social.
- Tello, C. (2014). *La economía política de las finanzas públicas: México 1917-2014*. México: Facultad de Economía-UNAM.
- Tello, C. e Ibarra, D. (2013). *La revolución de los ricos*. México: Facultad de Economía, UNAM.
- Tello, C. y Hernández, D. (2010). "Sobre la reforma tributaria en México". *Economía UNAM*, 7(21), 37-56.
- Tello, C. y Hernández, D. (2008). *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*. México: Facultad de Economía, UNAM.
- Tokman, V. (1991). *El sector informal en América Latina, dos décadas de análisis*. México: Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (Conaculta).
- Turrent, E. (s/f). *Historia sintética de la banca en México*. México: Banco de México.
- Valencia, E. (2008). "Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un balance: aportes, límites y debates". *Annual Review of Sociology*, vol. 34, pp. 499-524.
- Valencia, E.; Foust, D. y Tetreault, D. (2012). *Sistema de protección social en México a inicios del siglo XXI*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Williamson, J. (2003). "An agenda for Restarting Growth and Reform". Disponible en https://piie.com/publications/chapters_preview/350/0iie3470.pdf [consulta: 20 de mayo de 2016].
- Williamson, J. (2000). "What should the World Bank think about the Washington Consensus?". *World Bank Research Observer*, núm. 15, pp. 251-264.
- Yaschine, I. (2015). *¿Oportunidades? Política social y movilidad intergeneracional en México*. Serie Grandes Problemas de México. México: El Colegio de México/UNAM.
- Yaschine, I. (1999). "The changing anti-poverty agenda. What can the Mexican case tell us?" *IDS Bulletin*, 30(2), 47-60.
- Yaschine, I. y Orozco, M. (2010). "The evolving anti-poverty agenda in Mexico: The political economy of PROGRESA and Oportunidades". En Michelle Adato y John Hoddinott, *Conditional cash transfers in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 55-77.
- Zepeda, C. S. (2012). "Privatizaciones realizadas durante el gobierno de Ernesto Zedillo". *El Cotidiano*, núm. 172, marzo-abril, pp. 32-39.

CUADRO 3.A1. Primera ola de reformas estructurales en México.

REFORMAS	PRINCIPALES POLÍTICAS
Reforma Comercial	• 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	• Relajamiento de la Ley de Inversión Extranjera vigente. • En 1993 se aprueba una nueva ley que desapareció el límite de 49% de inversión extranjera en el total y redujo considerablemente el número de sectores restringidos para la propiedad extranjera.
Apertura de los mercados financieros	• 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.

CUADRO 3.A1 (continuación)

REFORMAS	PRINCIPALES POLÍTICAS
Apertura de los mercados financieros	- 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. - Modificaciones al funcionamiento de la banca de desarrollo.
Privatización	- 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	- Las reformas inician de manera incipiente a mediados de los años 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).

CUADRO 3.A1 (continuación)

REFORMAS	PRINCIPALES POLÍTICAS
Política industrial	• 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	• Políticas de competencia en el sector terciario 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 importante 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 (2002), Tello y Hernández (2008) y Moreno Brid y Ros (2010).

CUADRO 3.A2. Nueva ola de reformas en México (2012-2014).

REFORMAS	PRINCIPALES POLÍTICAS
Laboral	• Incorporación de la definición de Trabajo Decente. • Regulación del régimen de subcontratación. • Aumento de la flexibilidad en las contrataciones: contratos por temporada, periodos 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.
Hacendaria	• 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.

CUADRO 3.A2 (continuación)

REFORMAS	PRINCIPALES POLÍTICAS
Hacendaria	• 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 implementó 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.
Financiera	• 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.
Competencia económica	• Se fortaleció la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y se transformó en un organismo constitucionalmente autónomo.

CUADRO 3.A2 (continuación)

REFORMAS	PRINCIPALES POLÍTICAS
Competencia económica	• 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.
Telecomunicaciones	• 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.
Energética	• 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 sector energético a una mayor competencia. • 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.

CUADRO 3.A2 (continuación)

REFORMAS	PRINCIPALES POLÍTICAS
Energética	- 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	- 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).



4. POLÍTICAS ECONÓMICAS Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO MONETARIO EN LOS HOGARES DEL GRAN BUENOS AIRES (1974-2014)¹

AGUSTÍN SALVIA,
JULIETA VERA,
EDUARDO DONZA

4.1. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se examina la evolución del ingreso monetario corriente de los hogares del Gran Buenos Aires en el periodo comprendido entre 1974 y 2014. Con el objetivo de examinar la relación entre los procesos político-económicos y los cambios en la distribución del ingreso de los hogares durante dicho periodo, se retoma la periodización histórica presentada en el capítulo introductorio y en el capítulo 2 de este libro. Se parte del hecho conocido de que, durante los últimos cuarenta años de historia económica el régimen de acumulación social argentino fue experimentando transformaciones cruciales que afectaron de manera regresiva el bienestar social de la población (Altimir y Beccaria, 2001; Basualdo, 2010; Damill y Frenkel, 1993; Fanelli, 2004; Lindenboim, 2012; Torrado, 2010; Salvia, 2012).²

¹ Este capítulo forma parte de los resultados de investigación alcanzados por los autores en el marco del Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social, con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires, y del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina, ambos programas bajo la dirección del Dr. Agustín Salvia.

² Al respecto, tiene consenso la idea según la cual, en Argentina, durante el último cuarto del siglo pasado, se atravesó un proceso de deterioro social, empobrecimiento e incremento de la desigualdad, mientras que el grado en que estas tendencias se revirtieron a partir de los años 2000 es todavía materia de discusión (Dalle, 2010; Groisman, 2013; Kessler, 2014; Salvia, Vera y Poy, 2015a).

Para un mejor análisis de este proceso, el derrotero histórico se clasifica en tres etapas político-económicas bien diferenciadas, siendo a su vez importante identificar distintas fases o momentos a su interior. Una primera etapa (1974-1988) representa la fase final del modelo de sustitución de importaciones industriales (IS), las políticas de estabilización emprendidas en ese marco y las medidas de apertura impulsadas por la dictadura militar (1976-1982), así como el intento fallido del gobierno democrático por restaurar un plan industrialista de desarrollo (1983-1988). Durante este periodo, las principales variables macroeconómicas tuvieron un comportamiento inestable, afectadas por la hiperinflación, el creciente peso de la deuda externa y las políticas de ajuste.

Una segunda etapa (1988-2003) se caracteriza por el avance, al principio pausado y luego más acelerado, de un conjunto de reformas de inspiración neoliberal orientadas a la liberalización financiera, la apertura comercial y la retirada del Estado del escenario económico. Una etapa que se caracteriza por la puesta en práctica de casi la totalidad de las medidas (de primera generación) propuesta por el Consenso de Washington. Este proceso estuvo acompañado de una agresiva política antiinflacionaria y de atracción de inversiones internacionales bajo un régimen de convertibilidad cambiaria (tipo de cambio fijo en paridad con el dólar), el cual eclosionó a principios de los años 2000 (2001-2002), junto con el programa de reformas neoliberal. Si bien en este contexto se lograron efectos de estabilidad, inversión y crecimiento, el periodo concluyó en una monumental crisis financiera que generó una fuerte crisis económica, social y política.³

Por último, una tercera etapa (2003-2014) se caracteriza por un ciclo largo de puesta en práctica de diferentes “políticas heterodoxas”, fundamentalmente orientadas a proteger el mercado

³ En un sentido estricto, el periodo de reformas neoliberales concluyó en 2001-2002 con la crisis y salida del modelo de convertibilidad cambiaria. La selección de 2003 como año bisagra entre el ciclo neoliberal y el periodo subsiguiente tiene como fin destacar el momento en que arranca la nueva etapa político económica.

interno, fomentar el consumo interno y reactivar la capacidad reguladora del Estado sobre los mercados. En este contexto, tuvo lugar una rápida salida de la crisis (2003-2004), un posterior proceso de crecimiento con fuerte creación de empleo (2005-2008) y, por último, una fase de crecimiento inestable y desajustes macroeconómicos (2009-2014). Durante ambas fases de esta etapa, a diferencia de las anteriores, la sociedad experimentó un ciclo importante de mejoras en el bienestar social.

Partiendo de una evaluación acerca de las principales tendencias observadas, por una parte, a nivel macroeconómico, y, por otra, en la distribución del ingreso, a lo largo de cada una de las etapas consideradas, cabe preguntarse: ¿Qué cambios, continuidades y correspondencias se verificaron en el patrón distributivo a lo largo de las diferentes etapas político-económicas durante los últimos 40 años? ¿Quiénes fueron los sectores ganadores y los sectores perdedores de ese desarrollo? A partir de estas evidencias, ¿cuáles son las principales tesis explicativas en debate que pueden hacer inteligible este proceso, sobre todo a partir de 2003, momento que el bienestar aumenta y la desigualdad disminuye?

Para abordar estos temas, se lleva adelante un análisis de los ingresos monetarios totales y per cápita de los hogares, a nivel agregado y por quintiles de hogares,⁴ como una aproximación a la estratificación social del Gran Buenos Aires.⁵ El trabajo exami-

⁴ En la presente investigación se estratifican los hogares en quintiles según su ingreso per cápita familiar (IPCF). Ésta es una forma de evaluar el grado en que cada hogar participa en la distribución del bienestar económico controlando el tamaño del hogar. En trabajos anteriores (Salvia y Donza, 2001; Donza *et al.*, 2008; Salvia, 2012) se han ensayado formas de estratificación alternativas que, si bien arrojan algunas diferencias en los valores absolutos, no modifican las tendencias generales que son de interés en esta investigación. Tal es el caso cuando se considera como criterio de estratificación de hogares el ingreso total familiar; o, para la estratificación de la población, el ingreso per cápita familiar correspondiente a cada persona.

⁵ La serie de ingresos monetarios de los hogares desde mediados del decenio de los setenta sólo se puede estimar para el Gran Buenos Aires (Ciudad de Buenos Aires y 24 partidos del Conurbano), donde vive aproximadamente un tercio de la

na la distribución y las brechas de ingresos a lo largo de cada periodo, así como la evolución del coeficiente de Gini, con el fin de dar cuenta de los cambios ocurridos en la desigualdad económica. La base empírica de este estudio la proporciona la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), relevada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Si bien a lo largo de este periodo la EPH fue sufriendo mejoras e importantes cambios metodológicos, la información que forma parte de la serie histórica aquí analizada es razonablemente comparable. La limitación del análisis al área del Gran Buenos Aires refuerza la fiabilidad de este supuesto.⁶

El ingreso mensual relevado por la EPH-INDEC corresponde al “ingreso corriente de bolsillo” (es decir, neto de obligaciones fiscales en el caso de los asalariados), sin imputación del costo por el alquiler de la vivienda para el caso de los propietarios, proveniente de fuentes laborales (salarios de obreros y empleados, remuneraciones al trabajo por cuenta propia y utilidades patronales) y no laborales (rentas e intereses, jubilaciones y otros ingresos de fuentes públicas y privadas). Para su adecuada evaluación estos ingresos se analizan a precios constantes del segundo trimestre de 2014.⁷ Por otra parte, la estimación de las no respuestas a las

población total del país, si bien pueden extrapolarse las tendencias que se describen al total de la población urbana de Argentina.

⁶ A lo largo de la serie, la EPH experimentó diversos cambios metodológicos. Entre los más relevantes, cabe consignar el que tuvo lugar a partir del segundo semestre de 2003, cuando se abandonó la modalidad “puntual” (dos relevamientos anuales) a una “continua” (relevamiento continuo, publicación trimestral de los datos y cambios en la estructura de solapamiento). Debido a esto, en los cuadros y los análisis se consideran dos datos del año 2003, uno para comparar con un año anterior y otro para comparar con un año posterior. Para más información, véase INDEC (2003). Los microdatos originales están disponibles en www.indec.gov.ar

⁷ A lo largo de todo el trabajo se hace referencia a los ingresos monetarios corrientes reales, es decir, deflactados según el IPC del INDEC (hasta 2007), y por una serie de deflactores basados en IPC 7 Provincias y el IPC GB (elaborado por ex técnicos del INDEC). Esta decisión metodológica se apoya en la conocida intervención del INDEC a partir de 2007, que se encuentra documentada en las

preguntas de ingresos, también brindan confianza a las comparaciones interanuales que aquí se presentan.⁸ Dado que la no respuesta de ingresos no se distribuye de manera aleatoria según tipo de fuente ni este desvío es constante a lo largo del ciclo económico (Salvia y Donza, 1999; Donza, 2015), con el fin de reducir este sesgo se usaron en este trabajo estimaciones a los ingresos no declarados por los perceptores según tipo de fuente.⁹

La exposición se organiza como sigue. Luego de esta introducción, un segundo apartado describe los cambios generales ocurridos en las capacidades de consumo y ahorro corriente de los hogares del Gran Buenos Aires a través de una serie de indicadores de ingreso monetario. Una tercera sección examina cómo esas tendencias fueron disímiles para hogares ubicados en distintas posiciones de la estructura social. El tercer apartado aborda los cambios ocurridos en la distribución del ingreso durante el periodo como función del comportamiento de los ingresos per cápita individual según quintiles de hogares. En el cuarto apartado se presenta un análisis de las diferentes interpretaciones surgidas de evidencias acerca de los principales factores que explicarían la disminución de la desigualdad de ingresos ocurrida en el decenio del 2000. Por último, el documento se cierra con un conjunto de reflexiones finales.¹⁰

declaraciones y el recurso presentado por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS, 2009 y 2010).

⁸ Un sesgo de las encuestas de hogares es su imposibilidad de representar a sectores de muy altos ingresos de la estructura social (truncamiento superior), así como a los segmentos de extrema marginalidad (truncamiento inferior), lo cual genera un sesgo en la distribución de los ingresos monetario. Este problema no está resuelto en este trabajo. Tampoco se realizaron imputaciones que controlen el conocido problema de la subdeclaración de ingresos.

⁹ Para tal efecto, se ajusta un modelo de máxima verosimilitud para la estimación de la no declaración de ingresos en las bases “puntuales” de la EPH del periodo 1974-2003 (Salvia y Donza, 1999). A partir de 2003 el INDEC ofrece las bases de datos con imputaciones de ingresos no declarados.

¹⁰ El análisis detallado de los procesos político-económicos ocurridos en el régimen social de acumulación argentino entre 1974 y 2014, sus efectos sobre los

4.2. EVOLUCIÓN DEL INGRESO MONETARIO DE LOS HOGARES DURANTE EL PERIODO 1974-2014

El objetivo de esta primera sección es brindar una imagen general de la evolución seguida por el ingreso monetario de los hogares del Gran Buenos Aires a lo largo de cada una de las etapas atravesadas por el régimen social de acumulación. Igual que en el capítulo 2, los años tomados como ventana de análisis serán: 1974, 1980, 1988, 1988, 2003, 2007 y 2014.

El análisis de la evolución del ingreso de los hogares se apoya en una serie de indicadores de ingresos: el ingreso total, el ingreso per cápita individual del hogar y el ingreso por perceptor, este último abierto en percepciones laborales y no laborales.¹¹ Estos indicadores permiten hacer inteligibles las variaciones en el nivel de ingreso monetario de los hogares ocurridas en cada una de las etapas históricas de análisis, así como también algunos de los mecanismos empleados por los hogares para enfrentar los cambios en el entorno económico. Si bien, los ingresos monetarios constituyen sólo una aproximación parcial a los recursos económicos de los que pueden disponer los hogares para solventar sus gastos, su importancia es central en un contexto de economía de mercado, sobre todo en áreas urbanas.

ciclos económicos y su correlación con la desigualdad medida por el índice de Gini, se presentan en el capítulo 2 de este libro. De ahí que toda referencia a estos procesos se hace aquí de manera general, remitiendo al lector para su profundización al mencionado capítulo.

¹¹ El ingreso total del hogar se construye a partir de la suma de los ingresos monetarios recibidos por sus integrantes. El ingreso per cápita surge del cociente entre la suma de los ingresos monetarios y la cantidad de integrantes del hogar o componentes del agregado, en este estudio se realiza tanto a nivel general como de quintiles de hogares. El ingreso por perceptor es el cociente entre la suma de los ingresos monetarios recibidos y el número de perceptores de ingresos, especificándolo en ingresos por perceptor laboral (total de ingresos laborales dividido el número de perceptores laborales) e ingresos por perceptor no laboral (total de ingresos no laborales dividido el número de perceptores no laborales).

Por una parte, el ingreso total del hogar es un indicador de la capacidad económica global de consumo y de ahorro corriente de las unidades domésticas. A su vez, el ingreso per cápita del hogar mide dicho ingreso controlando la cantidad de miembros que residen en dichas unidades. Se sabe que el tamaño del hogar está afectado tanto por patrones demográficos como por los arreglos internos que llevan adelante los mismos. En el ingreso por perceptor, percepción laboral y percepción no laboral intervienen procesos vinculados a la forma en que los mercados y el Estado administran, retribuyen o distribuyen esfuerzos económicos, rentas privadas e ingresos públicos entre los perceptores de los hogares. En cuanto al ingreso por perceptor intervienen además de estas retribuciones, la disponibilidad y el uso que los hogares hacen de su fuerza de trabajo, lo cual a su vez está afectado por la composición por edad y sexo de los miembros de los grupos domésticos. Una forma de facilitar la comprensión de los análisis que ofrece esta sección es tener en cuenta que el cambio en el ingreso monetario per cápita individual de un hogar i es el resultado de: a] el cambio en el tamaño del hogar i , b] el cambio en el ingreso promedio por perceptor, y c] el cambio en el número de perceptores de ese hogar.

La información de los cuadros 4.1A y 4.1B presenta la evolución de las medias de ingresos reales relevados por la EPH-INDEC en el área metropolitana del Gran Buenos Aires para este conjunto de indicadores y sus variaciones porcentuales en cada una de las etapas de análisis consideradas. De manera complementaria, se agrega a estos datos, la evolución del Producto Bruto Interno (PBI) per cápita a precios constantes para cada uno de los periodos. Si bien este dato tiene cobertura nacional y surge de una fuente de información distinta (cuentas nacionales), resulta de interés comparativo. En principio, nótese que las variaciones que registra este indicador, en contexto de crisis, son menos regresivas o incluso positivas en comparación con las registradas por los ingresos medidos para el Gran Buenos Aires por la EPH-INDEC; mientras que, en contexto de crecimiento, tales va-

riaciones resultan similares o superiores a las que surgen de la EPH-INDEC.¹²

La información de los cuadros 4.1A y 4.1B muestra cómo la fase final del modelo ISI (1974-1988), con alta inestabilidad económica y donde las políticas públicas fueron regresivas en materia tanto productiva como distributiva, decreció el PBI per cápita en 8.6%, mientras que los ingresos por percepción laboral y los demás indicadores seleccionados evidenciaron en el Gran Buenos Aires una caída superior al 44% en casi todos los casos. Debido a efectos diferenciados según tamaño de los hogares, la retracción fue sólo menor en los ingresos per cápita del hogar (42.4%). Por otra parte, la caída en los ingresos fue mucho más moderada durante la fase 1974-1980 que en la fase 1980-1988, donde la situación socioeconómica se vio agravada por la crisis de la deuda y varios ciclos hiperinflacionarios.

Durante el posterior ciclo de reformas estructurales bajo un régimen de convertibilidad hasta la crisis terminal de dicho modelo (1988-2003), si bien el PBI per cápita registró un aumento de 6.5%, las percepciones medias laborales y no laborales en el Gran Buenos Aires cayeron en no menos de 14%, generando un efecto regresivo en los ingresos totales (19.5%), aunque menos acentuado si se considera el ingreso per cápita individual (16.2%), o aún menos si se controla el tamaño de los hogares (9.3%). Explicándose esta diferencia como efecto de los altos ni-

¹² La relación entre la evolución del ingreso monetario en sus distintas versiones vis a vis las variaciones que ha tenido el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita está mediada por una serie de procesos que intervienen en la manera como fluyen los recursos macroeconómicos a los hogares. Entre estos factores se destacan: *i*] la distribución del PIB entre las empresas, el gobierno y los hogares, distribución que varía de año en año, *ii*] la encuesta de hogares como la EPH-INDEC no toma en cuenta el flujo hacia las empresas ni al gobierno, a la vez que adolece de sub-declaración, es decir, algunos sectores de la población entrevistada declaran menos ingresos que los que realmente perciben, mientras que hay sectores sociales que no son seleccionados o no responden los cuestionarios, y *iii*] entre el PIB y el ingreso monetario per cápita media la dinámica demográfica que rige la evolución del tamaño de los hogares.

veles de desempleo que caracterizan al final del periodo, en particular durante la crisis 2001-2002, con efectos regresivos en materia de bienestar más graves en los hogares con menor número de perceptores y mayor tamaño (Salvia, 2012; Salvia, Vera, Poy, 2015b; Donza, 2015).

Pero esta comparación entre años extremos del periodo no fue homogénea a lo largo del mismo. Durante la primera fase (1988-1998), a partir de implementarse el sistema de caja de conversión y un paquete de reformas estructurales orientadas a la liberalización económica, se logró controlar la hiperinflación, acceder al crédito externo, reducir el déficit fiscal, promover la inversión de capital y activar un ciclo de crecimiento. Si bien en 1995 devinieron los efectos internacionales recesivos de la crisis financiera de México, se logró salir con relativa rapidez de esta situación a través de un mayor flujo de capitales externos y nuevo ciclo de crecimiento. En ese contexto, mientras el PBI per cápita creció 26%, entre 1988 y 1998, el ingreso por perceptor y el ingreso total de los hogares lo hicieron en 34% y 27.5%, respectivamente, así como en 32.9% el ingreso per cápita individual y 42% el ingreso per cápita del hogar. Esta particular ventaja a nivel per cápita del hogar se explica también aquí por mejoras más marcadas en los hogares de menor tamaño, junto por una caída en el tamaño medio de los hogares y una retracción en el crecimiento demográfico de la población metropolitana del Gran Buenos Aires.

Por lo tanto, el resultado negativo que registra finalmente el periodo fue resultado del marcado deterioro de la situación socioeconómica entre 1998-2003, en especial con la crisis 2001-2002. En dicha fase, mientras cayó 15.5% el PBI per cápita, la media de ingresos total de los hogares del Gran Buenos Aires lo hizo en 36.8% y la del ingreso per cápita individual en 36.9%. Esta caída se explica en buena medida por la caída del ingreso por perceptor (36.8%), habiendo sido el decrecimiento de las percepciones laborales mayor que el de las percepciones no laborales, 35% y 34%, respectivamente.

Tal como se destacó en el capítulo 2 de esta misma publicación, la etapa de crecimiento bajo políticas heterodoxas (2003-

CUADRO 4.1A. Evolución de las medias de ingresos monetarios seleccionados. Gran Buenos Aires. Período 1974-2014. En pesos del 2do Trimestre de 2014.

	1974	1980	1988	1998	2003M	2003IV	2007	2014
PBI per cápita (\$2014)	74 163	78 610	67 799	85 420	72 179		97 510	103 797
Ingreso total del hogar	16 847	15 309	9 155	11 672	7 374	7 362	10 159	10 231
Ingreso per cápita	4 884	4 418	2 653	3 524	2 222	2 303	3 130	3 188
Ingreso por perceptor	9 996	8 906	5 347	7 163	4 530	4 576	5 651	5 580
Ingreso por percepción laboral	10 848	9 799	6 008	7 657	4 975	4 965	6 122	6 072
Ingreso por percepción no laboral	5 644	5 667	2 998	3 883	2 562	2 577	3 055	3 033

FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de ingresos de la EPH-INDEC y PBI per cápita con base en INDEC-MECON (año base 2004 y revisión 2016).

CUADRO 4.1B. Variación de las medias de ingresos monetarios seleccionados. Gran Buenos Aires. Período 1974-2014. En variaciones porcentuales.

	1974- 1980	1980- 1988	1974- 1988	1988- 1998	1998- 2003M	1988- 2003M	2003IV- 2007	2007- 2014	2003IV- 2014	1974- 2014
PBI per cápita (\$2014)	6.0%	-13.8%	-8.6%	26.0%	-15.5%	6.5%	35.1%	6.4%	43.8%	40%
Ingreso total del hogar	-9.1%	-40.2%	-45.7%	27.5%	-36.8%	-19.5%	38.0%	0.7%	39.0%	-39.3%
Ingreso per cápita	-9.5%	-39.9%	-45.7%	32.9%	-36.9%	-16.2%	35.9%	1.8%	38.5%	-34.7%
Ingreso por perceptor	-10.9%	-40.0%	-46.5%	34.0%	-36.8%	-15.3%	23.5%	-1.3%	22.0%	-44.2%
Ingreso por percepción laboral	-9.7%	-38.7%	-44.6%	27.4%	-35.0%	-17.2%	23.3%	-0.8%	22.3%	-44.0%
Ingreso por percepción no laboral	0.4%	-47.1%	-46.9%	29.5%	-34.0%	-14.6%	18.6%	-0.7%	17.7%	-46.3%

FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de ingresos de la EPH-INDEC y PBI per cápita con base en INDEC-MECON (año base 2004 y revisión 2016).

2014) se caracterizó a nivel general por una dinámica muy diferente, tanto a nivel socioeconómico como distributivo, a la registrada en las etapas precedentes. Durante este periodo, junto a un crecimiento del PBI per cápita de 43.8%, la media del ingreso total de los hogares, el ingreso per cápita de los hogares y el ingreso per cápita de la población se incrementaron en 39%, 37.5% y 38.5%, respectivamente. Al respecto, destaca como un dato significativo el menor aumento real experimentado por los ingresos por perceptor (22%), aunque algo más alto para los ingresos laborales (22.3%), pero marcadamente menor en el caso de las percepciones no laborales (17.7%).

Pero al igual que en las etapas anteriores, esta tendencia presentó contrastes al interior del periodo. Entre 2003 y 2007, el crecimiento que experimentaron las exportaciones en un contexto internacional favorable, la promoción a la producción industrial interna apoyada por la devaluación, la utilización de la capacidad productiva ociosa en el marco de políticas heterodoxas, la reactivación del consumo, entre otras medidas, generó una marcada recuperación del empleo. En este contexto, junto a un crecimiento del PBI per cápita de 35.1%, se registró en el Gran Buenos Aires un marcado aumento del ingreso medio total de los hogares (38%) y del ingreso medio per cápita del hogar (33.2%). Nótese que durante este mismo periodo el aumento real del ingreso por percepción laboral fue de 23.3%, y que el del ingreso por percepción no laboral fue sólo de 18.6%, en ambos casos por debajo del incremento que experimentó la capacidad de consumo de los hogares, lo cual encuentra explicación en el particular aumento registrado en el número de perceptores por hogar (Salvia, Vera y Poy, 2015b; Donza, 2015).¹³

En cambio, entre 2007 y 2014, afectada la economía nacional por la crisis internacional 2008-2009, se desaceleró significativa-

¹³ En este escenario habrían confluído, por un lado, la mayor generación de empleo (Groisman, 2013; Salvia, Vera y Poy, 2015a) y la ampliación del sistema jubilatorio a partir de los planes de inclusión previsional y la recuperación estatal del mismo (Curcio y Beccaria, 2013).

mente el ciclo económico, aumentó la inflación y bajó la creación de empleo. En ese contexto, si bien el PBI per cápita subió 6.4%, el ingreso medio total de los hogares se estabilizó en 0.7%, el ingreso per cápita del hogar se incrementó 3.2% y el del ingreso medio per cápita individual aumentó sólo 1.8%, revelando nuevamente el efecto diferencial en las capacidades de captación de ingresos según el tamaño de los hogares. Simultáneamente, se evidencia un menor aumento en el número de percepciones laborales por hogar, si bien siguió creciendo el número de percepciones no laborales (Salvia, Vera y Poy, 2015b), al mismo tiempo que tuvo lugar una caída en el ingreso medio por percepción laboral (0.8%) y no laboral (0.7%).

Al respecto, es evidente que durante esta fase las mejoras ocurridas inicialmente sobre el mercado de trabajo encontraron un techo de crecimiento, lo cual generó la necesidad de emprender medidas que posibilitaran una mayor cobertura previsional y una ampliación de los programas sociales compensatorios, en ambos casos con el fin de neutralizar los efectos de la crisis 2008-2009 y de la posterior devaluación de 2014, a través de políticas contra cíclicas que estimularan el consumo y protegieran el mercado interno. En términos de balance general del periodo, las importantes mejoras registradas durante la fase 2003-2007 dejaron un saldo final favorable a pesar del claro agotamiento que experimentó el modelo de políticas heterodoxas.

La última columna del cuadro 4.1B muestra lo acontecido en los 40 años transcurridos entre 1974 y 2014. En este periodo el ingreso total de los hogares argentinos con residencia en el Gran Buenos Aires cayó en 39.3%, al mismo tiempo que el ingreso per cápita de esos hogares lo hizo en 25.8%, dando cuenta de los cambios demográficos ocurridos en los hogares en un proceso de largo plazo de marcado empobrecimiento. Al mismo tiempo, el ingreso monetario por perceptor se redujo en 44.2% y el ingreso laboral que recibieron los trabajadores disminuyó en 44% y su contraparte no laboral lo hizo en 46.3%, dando cuenta del principal factor subyacente asociado a la caída en el nivel de bienestar económico de los hogares y sus componentes.

4.3. CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO COMO FUNCIÓN DE LOS INGRESOS PER CÁPITA DE LOS HOGARES

En el apartado anterior se analizó la evolución de un conjunto de indicadores de ingresos monetarios correspondientes al Gran Buenos Aires, a lo largo de diferentes periodos político-económicos. Esta información permitió formarnos una representación de la evolución ingreso monetario durante los últimos cuatro decenios, pero dicha información no permite extraer ninguna conclusión sobre cómo se distribuyeron los ingresos, ni quiénes se beneficiaron o perjudicaron en cada contexto político-económico. Por ejemplo, cabe interrogarse ¿cuán parejos fueron los cambios ocurridos en los ingresos monetarios per cápita individual de los hogares al interior de la estratificación social durante los diferentes periodos? ¿Qué modificaciones registró la distribución del ingreso en cada una de las etapas político-económicas consideradas? Es decir, ¿quiénes fueron los ganadores y quienes fueron los perdedores en cada fase histórica?

En función de dar respuesta a estas preguntas, en esta sección se analizan en primer lugar los cambios ocurridos en la distribución del ingreso monetario de los hogares del Gran Buenos Aires, estratificados en quintiles de hogares según el ingreso per cápita de los mismos (cuadro 4.2).¹⁴

¹⁴ Para controlar el efecto de las diferencias y las variaciones en el tamaño de las poblaciones sobre los cambios en el bienestar económico y la distribución del ingreso al interior de la estructura social, es frecuente que se definan agregados de igual tamaño de las unidades de análisis utilizadas, como por ejemplo, deciles (diez grupos con el 10% de las observaciones) o quintiles (cinco grupos en que cada uno está formado por el 20% de los casos), o en general, fractiles que son fracciones del total, todas de igual tamaño poblacional. En este caso, la unidad de análisis a considerar para el análisis son los quintiles de hogares, clasificando a los hogares en grupos de igual tamaño dependiendo del ingreso monetario per cápita de los mismos.

- a] En primer lugar, durante las primeras medidas apertura y el fin del modelo ISI (1974-1988), en un contexto de caída del bienestar general, se confirma una mayor concentración relativa de ingresos en favor de los hogares más ricos, así como un mayor empobrecimiento relativo de los hogares de menores ingresos. La participación de los hogares del primer quintil disminuyó en 1.8 p.p. (de 8.6% a 6.8%), la del segundo en 2.4 p.p. (de 14.4% a 12%), la del tercero en 2.4 p.p. (de 17.5% a 15.1%) y la del cuarto quintil en 0.7 p.p. (de 23.6% a 22.9%), mientras que la participación del quinto quintil creció en 7.2 p.p. (de 35.9% a 43.1%).
- b] En segundo lugar, durante la etapa de crisis y posterior ciclo de reformas estructurales (1988-2003), se constata que el mayor retroceso de la media de ingresos per cápita de los hogares de menores ingresos determinó un mayor deterioro absoluto y relativo de los hogares de los quintiles más pobres respecto del estrato alto. La participación de los hogares del primer quintil volvió a disminuir, en este caso en 1.2 p.p. (de 6.8% a 5.6%), la del segundo en 1.6 p.p. (de 12% a 10.4%), la del tercero en 1.7 p.p. (de 15.1% a 13.4%) y la del cuarto (de 22.9% a 22.2%), mientras la participación del quinto quintil nuevamente creció, en este caso en 5.3 p.p. (de 43.1% a 48.4%).
- c] Durante la última fase considerada, esto es, el ciclo de crecimiento bajo políticas heterodoxas, como resultado de la ya comentada mejora y recomposición de los ingresos de los hogares, se registra una retracción en el proceso de profundización de la desigualdad distributiva. Este giro distributivo se evidencia, tanto en la fuerte caída en 10.4 p.p. que registró la participación del quinto quintil (de 45.7% a 35.3%), como el significativo aumento que experimentó la participación del resto de los quintiles: el primer quintil en 3.6 p.p. (de 4.9% a 8.5%), el segundo en 4.3 p.p. (de 11.3% a 15.6%), el tercero en 1.6 p.p. (de 15.5% a 17.1%) y el cuarto en 1 p.p. (de 22.6% a 23.6%).

CUADRO 4.2. Evolución de la participación de los quintiles en la masa de ingresos familiares. Gran Buenos Aires. Periodo 1974-2014. En porcentajes.

	1974	1980	1988	1998	2003M	2003IV	2007	2014
Quintil 1	8.6	7.1	6.8	5.9	5.6	4.9	6.6	8.5
Quintil 2	14.4	11.9	12.0	10.3	10.4	11.3	12.4	15.6
Quintil 3	17.5	15.8	15.1	14.7	13.4	15.5	15.8	17.1
Quintil 4	23.6	22.5	22.9	22.4	22.2	22.6	22.8	23.6
Quintil 5	35.9	42.7	43.1	46.6	48.4	45.7	42.4	35.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de la EPH-INDEC para los periodos indicados.

Pero la adecuada evaluación de estos cambios distributivos requieren considerar las variaciones en el ingreso monetario individual promedio entre quintiles de hogares, vis a vis los cambios observados en el nivel del ingreso medio per cápita a nivel general (cuadro 4.3). Según esta información, en 1974, el ingreso monetario per cápita real promedio de los hogares del Gran Buenos Aires ascendía a \$4 884, sin embargo, 20% de los hogares más pobres de la distribución tenían un ingreso medio per cápita de \$1 789, lo que equivalía a alrededor de un tercio del ingreso medio general. Por el contrario, en el otro extremo, en el quintil de los hogares más ricos, el ingreso per cápita ascendía a \$10 905, que equivale a más de 2 veces el ingreso general. En consecuencia, la brecha de ingresos monetarios entre quintiles extremos –medida por los ingresos del quinto quintil dividido los ingresos del primer quintil, o del primero y el segundo quintil sumados–

indica que, en 1974, el ingreso medio per cápita individual del quinto quintil era 6 veces superior al ingreso per cápita individual del primer quintil, y alrededor de 2 veces el ingreso medio del primero y segundo quintil juntos. La información detallada de estas brechas se encuentra al pie del cuadro 4.3 ($Q5/Q1$ y $Q5/Q1+Q2$).

Casi quince años después, en 1988, en los umbrales del arranque de las políticas de liberalización económica, los ingresos per cápita individuales cayeron 45.7%. Sin embargo, los porcentajes de variación tendieron a ser más elevados en los quintiles inferiores que en los superiores, por ejemplo, los ingresos del primer quintil cayeron 62.1%, los del segundo 53.1% y así los porcentajes continúan disminuyendo paulatinamente de modo que el quinto perdió sólo 33.2%. De este modo, se generó un incremento de la desigualdad que estuvo acompañado, en este caso, de una caída general en los niveles de bienestar, pero sobre todo para los estratos más pobres.¹⁵ Este proceso impactó en un incremento significativo en las brechas de ingreso entre el quintil más rico y los quintiles más pobres: de 2.2 a 3.4 ($Q5/Q1$) y de 6.1 a 10.7 ($Q5/Q1+Q2$).

Durante la etapa que va desde la crisis hiperinflacionaria y la posterior, reformas neoliberales, hasta la crisis del modelo de convertibilidad (1988-2003), tuvo lugar entre puntas del periodo una nueva caída del ingreso per cápita individual (16.2%), aunque este descenso fue de menor intensidad al registrado en la etapa previa analizada. Esto se habría debido en buena medida al ciclo de mayor ingreso que se registró entre 1988 y 1998 en el Gran Buenos Aires; periodo en el cual, sin embargo, tal como se analizará más abajo, la distribución del ingreso continuó dete-

¹⁵ En términos generales, tal como se describe en el capítulo 2, en este comportamiento habrían incidido no sólo el contexto macroeconómico, sino también, por un lado, la fuerte caída salarial ocurrida durante la dictadura militar y los años ochenta (Lindenboim, Kennedy y Graña, 2010), y, por otro lado, la sostenida caída de los ingresos jubilatorios, originada en la crisis del sistema previsional (Arza, 2010).

CUADRO 4.3. Evolución de las medias de ingresos per cápita individual según quintiles de ingreso per cápita de los hogares. Gran Buenos Aires. Periodo 1974-2014. En pesos del 2do Trimestre de 2014 y brecha entre quintiles.

	1974	1980	1988	1998	2003M	2003IV	2007	2014
Quintil 1	1 789	1 326	679	747	426	425	741	950
Quintil 2	3 170	2 485	1 486	1 702	1 034	1 097	1 706	2 008
Quintil 3	4 404	3 603	2 225	2 780	1 742	1 897	2 700	3 052
Quintil 4	6 095	5 270	3 362	4 598	2 975	3 131	4 210	4 618
Quintil 5	10 905	11 148	7 285	11 044	7 289	7 373	9 460	8 888
Total	4 884	4 418	2 653	3 524	2 222	2 303	3 130	3 188
Brecha Q5/ Q1+Q2	2.2	2.9	3.4	4.5	5.0	4.8	3.9	3.0
Brecha Q5/Q1	6.1	8.4	10.7	14.8	17.1	17.4	12.8	9.4

FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de la EPH-INDEC para los periodos indicados.

riorándose. Si bien la retracción económica alcanzó a casi todos los estratos sociales (a excepción del quinto quintil, el cual no registró cambios significativos), afectó más fuertemente al primero y segundo quintiles (cuya caída fue de 37.2% y 30.4%, respectivamente). En este sentido, el aumento en las brechas entre los quintiles extremos hace evidente un crecimiento diferencial al interior de la estructura por quintiles, con una profundización de los procesos de desigualdad económica ya iniciados en la etapa previa. En 1988, un hogar del quinto quintil tenía un ingreso per cápita 10.7 veces mayor que uno del primer quintil, en 2003 este valor se incrementó a 17.1 veces. Los ingresos per cápita individuales del primero y segundo quintiles, en 1988 era 3.4 veces mayor y en 2003 era 5 veces mayor ($Q5/Q1+Q2$).¹⁶

Por último, entre 2003 y 2014, el crecimiento que experimentó la economía argentina en un contexto internacional favorable y en el marco de políticas heterodoxas generó un marcado aumento en los ingresos per cápita individuales (38.5%). Contrariamente a los periodos anteriores esta recuperación benefició especialmente a los hogares más desprotegidos de la estructura social. El ingreso per cápita individual del primer quintil aumentó, entre 2003 y 2014, 123.7% (de \$425 a \$950) mientras que los del quinto quintil 20.5% (de \$7 373 a \$8 888). En el resto de los quintiles se observa que, a menor nivel de ingresos, fue mayor el incremento de los mismos. Estos procesos revierten la tendencia de intensificación de la desigualdad que venía teniendo lugar en las etapas previas, expresado en este caso a través de una reducción en las brechas de ingresos entre quintiles extremos. En 2003, un hogar del quinto quintil tenía un ingreso per cápita 17.4 veces mayor que el de uno del primer quintil, en 2014 este valor dismi-

¹⁶ La situación relativamente más favorecida del quinto quintil se habría debido tanto al aumento de las primas por calificación en el mercado de trabajo, como a la mejora de beneficios vinculada a los cambios en el sistema previsional y el pasaje al sistema de capitalización, que benefició a los perceptores mejor posicionados frente a los del primero y segundo quintiles, perjudicados por el deterioro del llamado sistema de reparto (Arza, 2010).

nuyó a 9.4 veces. Si se lo compara con los ingresos per cápita individuales del primero y segundo quintiles, en 2003 era 4.8 veces mayor y en 2014 pasó a ser de 3 veces mayor ($Q5/Q1+Q2$).

La representación de estos cambios a través de un recurso gráfico como son las curvas de densidad hace posible una evaluación más precisa de los procesos arriba examinados.¹⁷ De esta manera, las gráficas 4.1 a 4.3, dan cuenta del porcentaje de variación anual en los ingresos para cada periodo y fase político-económica. Estas variaciones se despliegan en el eje de ordenadas, mientras que en el eje de abscisas se presentan los quintiles ordenados de menor a mayor. Estas curvas muestran de manera sintética no sólo qué quintiles ganaron (perdieron), sino también cuáles ganaron (perdieron) más. Para el periodo 1974-1988, la curva de incidencia de la gráfica 4.1A expresa las variaciones porcentuales en el ingreso per cápita individual de cada quintil en términos anuales. El hecho de que la curva de incidencia sea ascendente, pero con tasas de variación anual negativas, revela que entre 1974 y 1988, en el marco de un proceso general de empobrecimiento, los ingresos per cápita de los quintiles inferiores cayeron más que el de los superiores. Los primeros cuatro quintiles tuvieron caídas en sus ingresos per cápita por debajo del promedio general (3% aproximadamente), el cuarto quintil casi en el mismo valor (3.2%), mientras que el quinto fue el único que experimentó una reducción menor al promedio.

Las curvas de incidencia de las gráficas 4.1B y 4.1C, correspondientes a cada una de las fases o subperiodos que conforman la etapa (1974-1980 y 1980-1988), permiten comparar las diferentes tenencias distributivas presentes durante el periodo. En primer lugar, la gráfica 1B muestra para el periodo 1974-1980, en

¹⁷ Las curvas de incidencia del crecimiento (Growth Incidence Curves, GIC) fueron elaboradas por Ravallion y Chen (2003). En este caso, para su elaboración se utilizaron las tasas de crecimiento del ingreso monetario per cápita de los quintiles de hogares. Como parámetro de comparación se utilizaron las tasas de crecimiento del ingreso per cápita individual medio en el total de los hogares. Las tasas de variación se calcularon bajo el supuesto de linealidad.

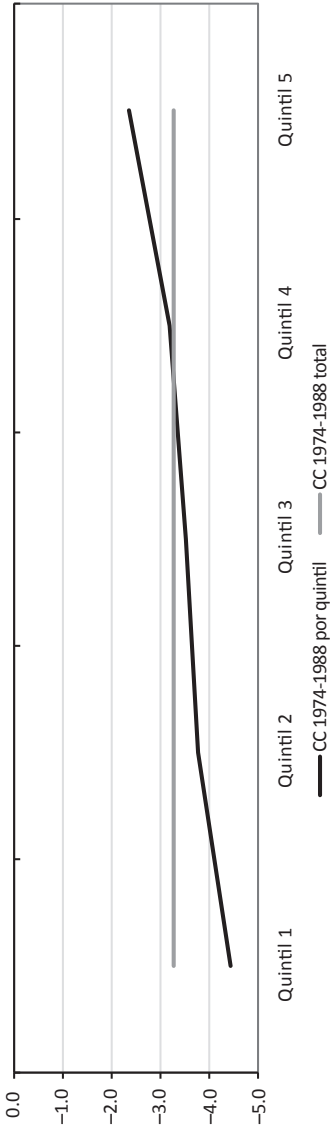
el marco de una caída del ingreso per cápita promedio en los hogares del Gran Buenos Aires de 1.5% anual, que la curva de incidencia gana pendiente en favor de los hogares del quintil más rico. En un contexto donde los hogares del resto de los quintiles pierden recursos de bienestar, los hogares del quinto quintil logran mejoras reales a un promedio de alrededor de 0.4% anual. En comparación, la gráfica 4.1C, da cuenta para el periodo 1980-1988, en un contexto dominado por el estancamiento y la inestabilidad, caídas del 5% anual en los ingresos medios. En este marco, si bien se reitera una tendencia regresiva en materia distributiva, ésta fue más focalizada, en tanto que sólo el primer quintil experimentó una caída en el ingreso per cápita mayor que la del ingreso agregado (6%); mientras que la caída en el resto de los quintiles registró niveles similares al promedio general.

La curva de incidencia del crecimiento representada en la gráfica 4.2A da cuenta, en comparación con las gráficas del periodo anterior (1974-1988), de una profundización de la desigualdad distributiva. En efecto, en esta segunda etapa del régimen de acumulación argentino post-ISI, si bien cayeron los recursos económicos per cápita generales del Gran Buenos Aires a una tasa promedio de 1% anual (con una caída de 2.5% en el caso de los hogares del primer quintil), los únicos que lograron no perder ingresos fueron los hogares del quinto quintil.

Pero al interior de esta segunda etapa político-económica, la fase 1988-1998 de reformas estructurales tuvo un comportamiento muy diferente al resto del periodo (1998-2003). Entre 1988 y 1998, a diferencia de los anteriores ciclos, la gráfica 4.2B muestra un aumento general del ingreso a una tasa promedio de 3.3% anual. En este contexto, todos los quintiles registran un crecimiento del ingreso per cápita promedio de los hogares, pero a tasas de crecimiento muy diferentes. En efecto, si bien en esta fase aumentaron los recursos económicos de todos los hogares del Gran Buenos Aires, las mayores mejoras fueron para el quinto quintil (5%) y el cuarto quintil (3.7%), los cuales fueron los únicos con un crecimiento por encima del promedio general.

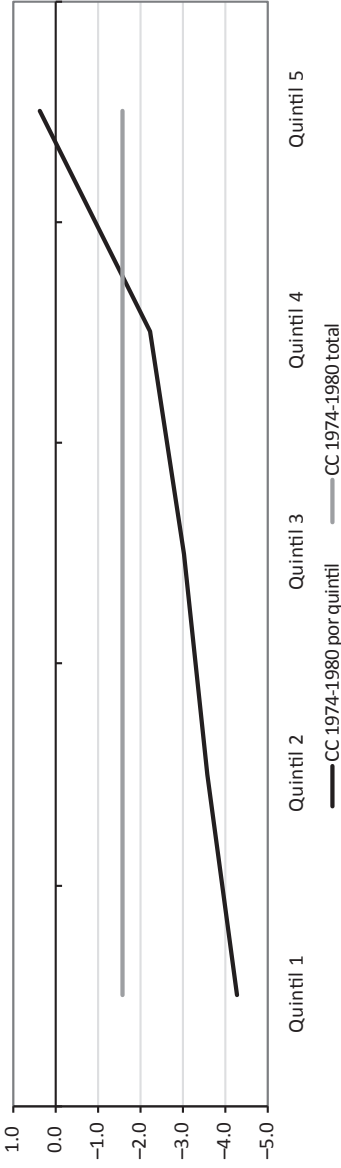
En cambio, la fase 1998-2003, cuando entró en crisis el mode-

GRÁFICA 4.1A. Curva de incidencia del Crecimiento. Ingreso per cápita. Quintiles de Hogares de IPCF. GBA: 1974-1988.



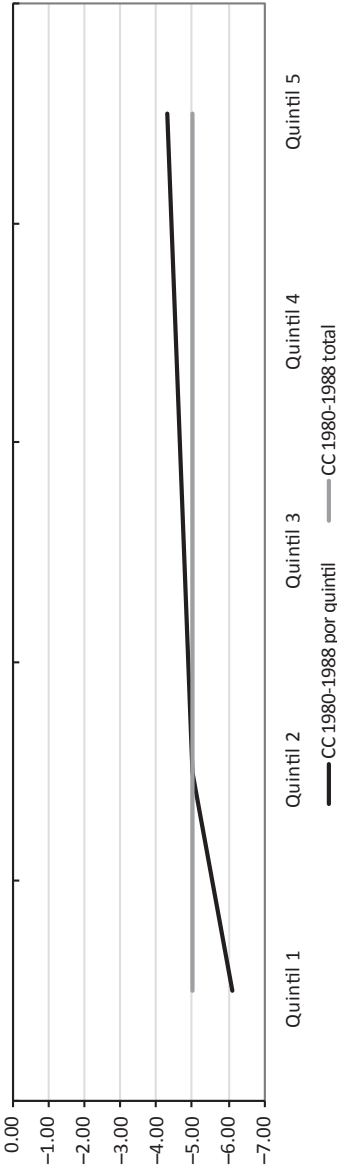
FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de la EPH-INDEC para los periodos indicados.

GRÁFICA 4.1B. Curva de incidencia del Crecimiento. Ingreso per cápita. Quintiles de Hogares de IPCF. gba: 1974-1980.



FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de la EPH-INDEC para los periodos indicados.

GRÁFICA 4.1C. Curva de incidencia del Crecimiento. Ingreso per cápita. Quintiles de Hogares de IPCF. GBA: 1980-1988.



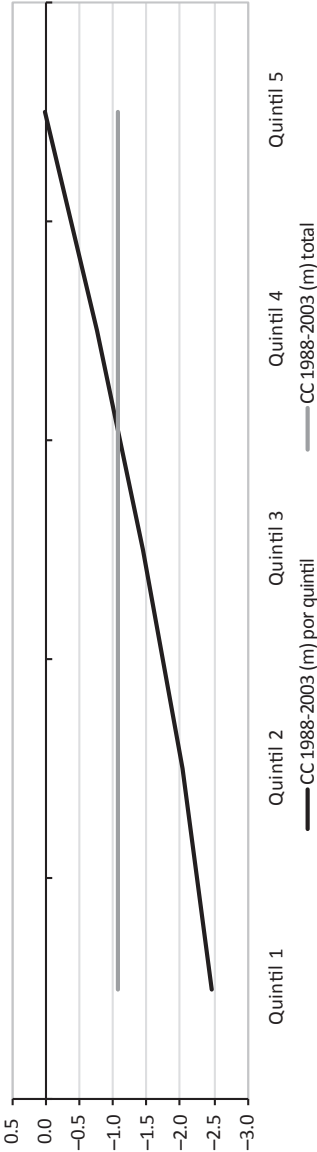
FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de la EPH-INDEC para los periodos indicados.

lo de convertibilidad y se deterioraron de manera abrupta el conjunto de indicadores socioeconómicos, el comportamiento distributivo fue similar –aunque algo más acentuado en materia de empobrecimiento– al periodo 1980-1988. En efecto, junto a una caída en el ingreso medio per cápita individual del Gran Buenos Aires de 7% anual, la gráfica 4.2C da cuenta de un deterioro más regresivo en el caso de los hogares del primer y segundo quintil (caídas de 8.6% y 7.8%, respectivamente), mientras que para los hogares del resto de los quintiles la caída promedio anual fue similar al promedio general.

La gráfica 4.3A presenta la curva de incidencia del crecimiento en los ingresos medios per cápita individuales del Gran Buenos Aires durante esta etapa. El hecho de que la curva sea decreciente revela que entre 2003 y 2014 los ingresos medios de los quintiles inferiores crecieron más que el de los superiores. Por ejemplo, el primer quintil más pobre tuvo un crecimiento promedio anual de 11.2%, tasa que disminuye de manera escalonada para el resto de los estratos. De esta manera, los primeros cuatro quintiles tuvieron alzas en sus ingresos per cápita por encima del promedio general (el cual fue de 3.5% anual), mientras que el quinto fue el único que experimentó un crecimiento algo por debajo de la media general (sólo 1.8% anual). En tal sentido, el balance distributivo es en este periodo de crecimiento con mayor equidad.

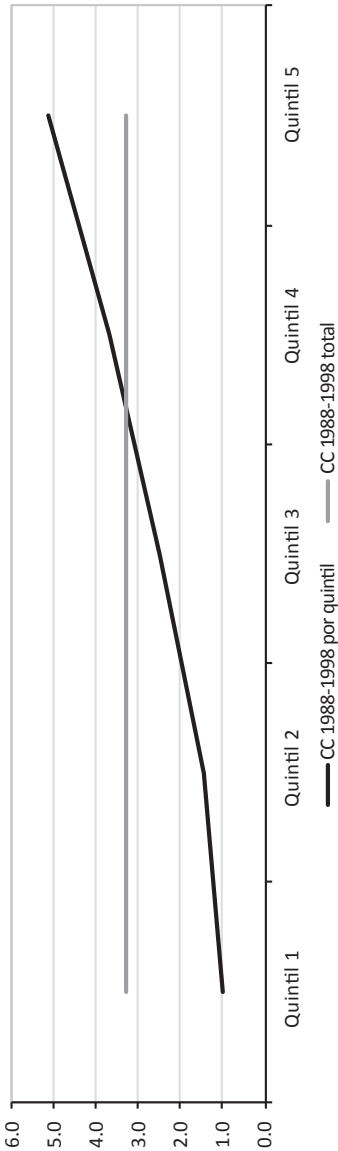
Pero a diferencia de lo observado en las anteriores etapas, este crecimiento diferencial en dirección a un descenso de la desigualdad ocurrió, aunque con magnitudes diferentes en materia de bienestar, durante las dos fases del periodo de políticas heterodoxas (2003-2007 y 2007-2014). Para el periodo de reactivación post-crisis 2003-2007, la gráfica 4.3B muestra que en el marco de un crecimiento medio del ingreso per cápita individual del Gran Buenos Aires de 9% anual, la mejora es destacablemente mayor para los hogares del primer quintil (18.6% anual), a partir de lo cual la tasa de incremento en el ingreso per cápita decrece lentamente, pero sin dejar de ser positiva, hasta un piso de 7% de aumento promedio anual para el quintil más rico. En la fase 2007-2014 se observa una clara retracción en el nivel de cre-

GRÁFICA 4.2A. Curva de incidencia del Crecimiento. Ingreso per cápita. Quintiles de Hogares de IPCF. GBA: 1988-2003.



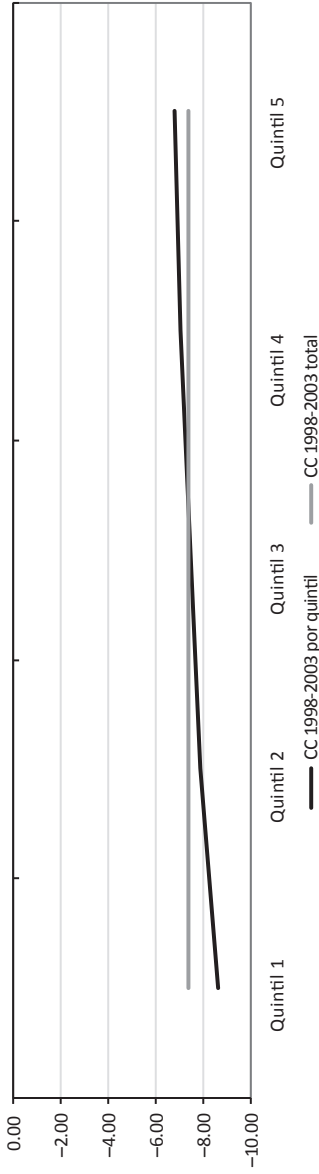
FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de la EPH-INDEC para los periodos indicados.

GRÁFICA 4.2B. Curva de incidencia del Crecimiento. Ingreso per cápita. Quintiles de Hogares de IPCF. GBA: 1988-1988.



FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de la EPH-INDEC para los períodos indicados.

GRÁFICA 4.2C. Curva de incidencia del Crecimiento. Ingreso per cápita. Quintiles de Hogares de PCF. GBA: 1998-2003.



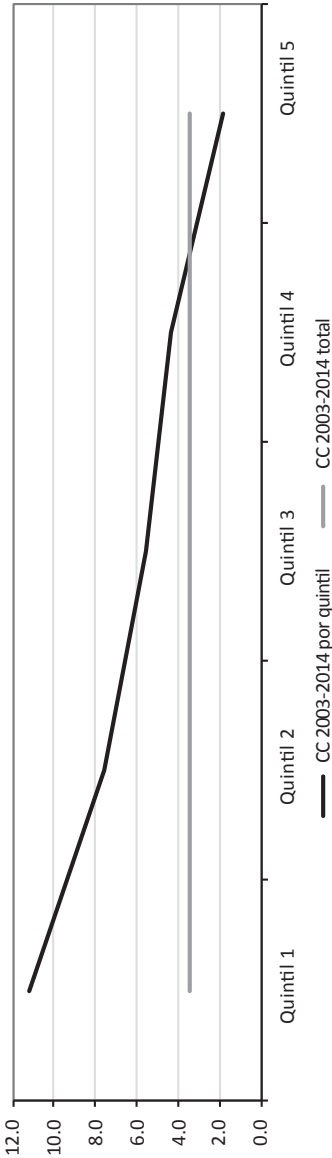
FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de la EPH-INDEC para los periodos indicados.

cimiento medio del ingreso de los hogares (de alrededor de 0.3% anual), sin embargo, también a diferencia de fases anteriores, en este caso los primeros cuatro quintiles registraron tasas positivas por sobre la media general, mientras que el quinto quintil más rico registra una caída de casi 1% promedio anual.

Una vez que se ha podido describir el modo en que evolucionó al interior de la estructura social la distribución del ingreso monetario de los hogares del Gran Buenos Aires entre 1974 y 2014, cabe responder de manera inequívoca a la pregunta qué ocurrió con la desigualdad durante dicho periodo. Al respecto, un dato esencial que cabe retener de este análisis es que, según la evidencia presentada, la estructura distributiva de los hogares del Gran Buenos Aires, era en 2014 similar a la verificada en 1974, es decir, al inicio del fin del modelo ISI. Sin embargo, el ingreso medio per cápita individual de los hogares era al final del modelo heterodoxo 34.7% más bajo que el registrado cuatro decenios atrás; para el primero y segundo quintiles esta diferencia ascendía a 46.9% y 36.6%, respectivamente, mientras que las distancias para el cuarto y quinto quintiles eran de 24.2% y 18.5%, respectivamente.

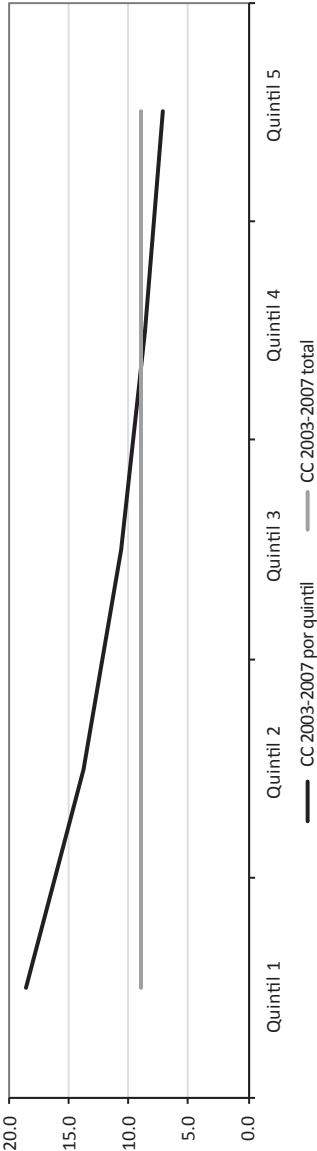
A manera de confirmación de este resultado, cabe examinar la información que brindan diferentes medidas de desigualdad (coeficientes de Gini, coeficientes entrópicos de Theil y varianzas del logaritmo). En este sentido, el cuadro 4.4 muestra que cualquiera que sea el indicador de ingreso monetario que se aplique, la desigualdad económica era en 2014 marcadamente más regresiva que en 1974. Sin embargo, este resultado no siguió una tendencia uniforme a lo largo del tiempo. La evolución de los diferentes indicadores de desigualdad trazan una U invertida, donde la inequidad distributiva crece con las políticas de apertura de la dictadura militar y con la etapa final del modelo ISI en los años ochenta, alcanza su cúspide con las políticas de liberalización económica de los años noventa, y comienza a caer después de la crisis 2001-2002, en un contexto de crecimiento bajo políticas heterodoxas. A la vez que este comportamiento se ve alterado al interior de cada etapa tanto por fases de estancamiento como por ciclos de crecimiento.

GRÁFICA 4.3A. Curva de incidencia del Crecimiento. Ingreso per cápita. Quintiles de Hogares de IPCF. GBA: 2003-2014.



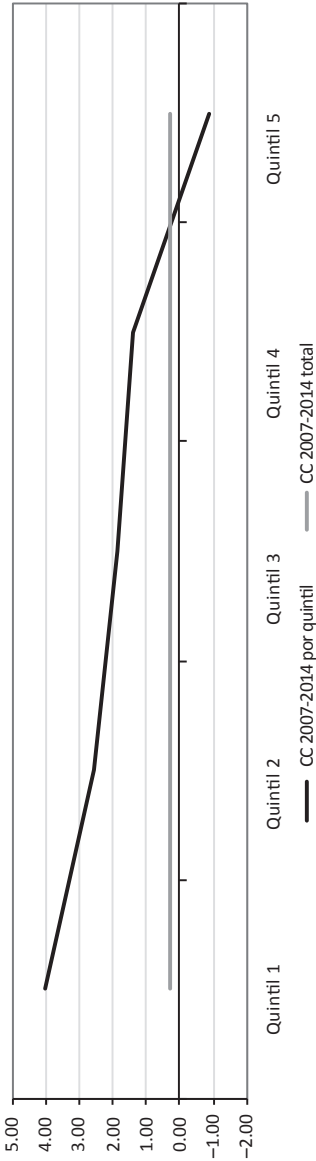
FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de la EPH-INDEC para los periodos indicados.

GRÁFICA 4.3B. Curva de incidencia del Crecimiento. Ingreso per cápita. Quintiles de Hogares de IPCF. GBA: 2003-2007.



FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de la EPH-INDEC para los periodos indicados.

GRÁFICA 4.3C. Curva de incidencia del Crecimiento. Ingreso per cápita. Quintiles de Hogares de IPCF. GBA: 2007-2014.



FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de la EPH-INDEC para los periodos indicados.

4.4. ACERCA DE LA DISMINUCIÓN DE LA DESIGUALDAD DURANTE EL PERIODO 2003-2014

De esta manera, entre 1974 y 2014, lejos de que el régimen social de acumulación argentino –al menos para la estructura social del Gran Buenos Aires– lograra recuperarse de la crisis del modelo ISI, ganar en bienestar económico y converger hacia un proceso de desarrollo con equidad distributiva, el balance final parece ir en sentido contrario: i] pérdida de bienestar económico a nivel general, incluyendo las clases medias, pero especialmente para 20% de los hogares más pobres; y ii] mayor desigualdad en la distribución del ingreso monetario, incluso a pesar del muy probable truncamiento del vértice superior de la pirámide social que afecta la medición de los ingresos altos en las encuestas de hogares (en este caso la EPH-INDEC).¹⁸

Pero este balance no debe hacernos pasar por alto los diferentes procesos redistributivos que se ponen de manifiesto a lo largo de los tres periodos analizados. Tal como se ha señalado, las dos primeras etapas difieren respecto a la tercera no sólo en que los estratos ganadores y perdedores fueron exactamente los opuestos, sino también en que el ingreso medio per cápita individual cayó a una tasa promedio anual de 3% aproximadamente y de 1%, entre 1974-1988 y entre 1988-2003, respectivamente, mientras que en el periodo 2003-2014, ese mismo indicador creció a una tasa promedio anual de 3.5%.

Sin duda, este último giro distributivo ocurrido a partir de 2003 constituye un hecho por demás significativo, aunque sobre el cual no existe una explicación de consenso. ¿Se debió esta caída a una convergencia en las primas por educación generada por el mercado a partir de las reformas de liberalización económica

¹⁸ Tal como se adelantó en la Introducción, uno de los sesgos de las encuestas de hogares es su imposibilidad de representar a sectores de muy altos ingresos de la estructura social (truncamiento superior), así como a los segmentos de extrema marginalidad (truncamiento inferior), lo cual genera un subregistro en la distribución de los ingresos monetario.

CUADRO 4.4. Coeficientes de desigualdad del ingreso total familiar, per cápita del hogar y por perceptor, en hogares urbanos del Gran Buenos Aires, 1974-2014.

CONCEPTOS	Fin ISI e inicio del ajuste			Reformas estructurales			Crecimiento bajo políticas heterodoxas		
	1974	1980	1988	1998	2003	2003	2003	2007	2014
DE INGRESO	OCT.	OCT.	OCT.	OCT.	MAY.		IV T	IV T	IV T
Ingreso total del hogar									
Coeficiente de Gini	0.366	0.432	0.440	0.477	0.487		0.475	0.442	0.385
Coeficiente de Theil	0.215	0.330	0.328	0.394	0.416		0.381	0.350	0.246
Varianza de los logaritmos	0.479	0.622	0.667	0.816	0.827		0.844	0.713	0.562
Ingreso per cápita del hogar									
Coeficiente de Gini	0.356	0.427	0.443	0.504	0.514		0.512	0.466	0.415
Coeficiente de Theil	0.214	0.364	0.344	0.466	0.473		0.462	0.392	0.286
Varianza de los logaritmos	0.405	0.539	0.674	0.906	0.995		0.993	0.812	0.660
Ingreso por perceptor									
Coeficiente de Gini	0.314	0.408	0.416	0.444	0.453		0.439	0.402	0.344
Coeficiente de Theil	0.173	0.328	0.309	0.368	0.372		0.364	0.312	0.206
Varianza de los logaritmos	0.333	0.470	0.526	0.643	0.669		0.694	0.554	0.421

FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de la EPH-INDEC para los periodos indicados.

encaradas en la década anterior? ¿O se trata de un efecto crecimiento sumado a la intervención de políticas e instituciones laborales más progresivas, tales como la recomposición del salario mínimo y del poder de los sindicatos? ¿Se trata de un cambio distributivo estructural o un simple movimiento de coyuntura?

El debate académico al cual están asociadas estas preguntas se apoya en tesis teóricas opuestas, las cuales han servido para legitimar diferentes modelos de política económica. Un hecho que hace a la relevancia del problema es que, así como el alza de la desigualdad en la distribución del ingreso en los años noventa, su caída en los años 2000 forma parte de un fenómeno más general de América Latina (CEPAL, 2010; Lustig, López-Calva y Ortiz-Juárez, 2011; Cornia, 2014).¹⁹ Pero si bien las diferentes perspectivas coinciden que lo ocurrido en los ingresos laborales constituyó un factor decisivo tanto para explicar el aumento de la desigualdad en los años noventa, como su posterior caída, no existe acuerdo en cuanto a los factores o procesos a partir de los cuales cabe hacer inteligibles estas diferentes tendencias.

En ese marco, una tesis cada vez más extendida sostiene que tiene lugar una caída tendencial de la desigualdad debido al mayor protagonismo que ganaron los mercados en los años noventa, así como a las mejores políticas de lucha contra la pobreza a cargo de los gobiernos. En este sentido, parte del argumento es que la caída de la desigualdad tuvo lugar en países con diferentes políticas macroeconómicas, teniendo al menos todos en común dichos procesos. Eventualmente, no existiría una única causa para explicar los cambios distributivos acontecidos en cada país en cada momento, pero sí a nivel regional como tendencia más general. En sentido contrario, se sostiene la tesis de que la desi-

¹⁹ Al respecto, los estudios comparados destacan que, si el aumento de la desigualdad fue un rasgo compartido por la región en los años noventa, su baja lo es también a partir del nuevo milenio (CEPAL, 2010, 2012). De los 17 países sobre los cuales se tiene información comparable, en 12 ellos la desigualdad habría disminuido de manera significativa a una tasa de 1% anual (López-Calva y Lustig, 2010).

gualdad habría primero subido y luego caído como resultado del papel que en uno y en otro sentido tuvieron las intervenciones en materia de política económica, social o laboral, más o menos proactivas en materia de creación de empleo, con mayor o menor dependencia a situaciones estructurales presentes en cada país.

Desde esta última perspectiva, introduciéndonos en el caso argentino, se sostiene que la desigualdad en la distribución del ingresos aumentó durante los años noventa debido a los efectos que sobre la desigualdad salarial y la precarización de sectores de baja calificación tuvieron procesos como la flexibilización del mercado de trabajo, combinado con las privatizaciones, la liberalización de las importaciones y la vigencia de un tipo de cambio fijo (fijado al dólar estadounidense), todo lo cual socavó la producción local y elevó la desocupación (Beccaria y González, 2006; Altimir, Beccaria y González Rozada, 2012), afectando especialmente a las unidades económicas cuasi-informales e informales (Salvia, 2012; Salvia y Vera, 2014). Pero estos procesos habrían tenido un punto de inflexión post-crisis 2001-2002, con el arranque de un nuevo proceso político-económico y la implementación de políticas favorables al desarrollo del mercado interno, el empleo y la formalidad laboral (Beccaria y Maurizio, 2012; Maurizio, 2014).²⁰

Por otra parte, las mejoras en los precios relativos generadas por la devaluación, sumado a la amplia capacidad ociosa existente, habrían favorecido a las empresas intensivas en trabajo no calificado, por lo que la reactivación del mercado interno y la recuperación de la actividad industrial lograron hacer crecer tanto la demanda como los ingresos de los trabajadores menos califica-

²⁰ En general, desde esta perspectiva, hay cierto acuerdo acerca de que las políticas que explicarían la disminución de la desigualdad en el último decenio –siguiendo el análisis desarrollado por Kessler (2014)– tiene cuatro pilares: *i*] las políticas laborales y de recomposición salarial, *ii*] la creación de puestos de trabajo por la reactivación económica, *iii*] la disminución del empleo no registrado, y *iv*] el aumento de la cobertura previsional, así como de las políticas de transferencia de ingresos hacia los sectores más pobres.

dos. En este mismo contexto, la menor desocupación y otras medidas en materia de política laboral habrían permitido la recuperación del poder sindical, con impacto en la recomposición de los salarios (Giosa Zuazúa, 2006; Beccaria y Maurizio, 2012). En este sentido, se destacan en particular el aumento experimental en el salario mínimo,²¹ la reducción del empleo asalariado extralegal y una relativa reducción en las brechas salariales entre asalariados registrados y no registrados (Beccaria, Maurizio y Vázquez, 2015).

En este marco, se constata una reducción de la educación sobre las primas salariales, siendo esta caída mayor en el nivel educativo superior (universitario o terciario completo) o en la parte alta de la distribución del ingreso, lo cual generaría una baja en la desigualdad distributiva, no sólo entre trabajadores, sino que también en los hogares. En este caso, la disminución del “premio” a la calificación se habría asociado tanto a cambios en la composición de la demanda de fuerza de trabajo según nivel educativo como a la evolución positiva de las remuneraciones en los niveles bajo y medio de educación. Al respecto, se argumenta que la reducción en las brechas salariales a partir de 2003, podría ser el resultado de un aumento de la demanda de puestos de calificación intermedios, junto al mayor incremento relativo de estos salarios, en comparación con los salarios profesionales. Al mismo tiempo, en la medida en que el aumento del salario mínimo habría impactado sobre los salarios más bajos, este mecanismo se constituyó en una fuente adicional de reducción de las diferenciales entre los premios a la educación (Beccaria, Maurizio y Vázquez, 2015). Como resultado de este proceso, los salarios habrían aumentado más entre los segmentos de calificación intermedia o con menos

²¹ El aumento del salario mínimo tuvo lugar a partir de los años 2004/2005 y, en términos formales, estuvo orientado principalmente a sostener el ingreso de los trabajadores con menor capacidad de negociación y, al mismo tiempo, sostener el consumo interno.

años de escolaridad, a la vez que esta evolución habría sido más regresiva para los segmentos de mayor educación.²²

El sistema de seguridad social y los programas de transferencias de ingresos también habrían desempeñado un papel importante en la explicación de la evolución de la desigualdad de ingresos en Argentina. Los aumentos en la proporción de la población con acceso a pensiones de jubilación y la actualización de los montos de las pensiones fueron determinantes para la mejora de la distribución desde 2003 entre los segmentos inactivos. En 2014, la tasa de cobertura del sistema de seguridad social para la población en edad de jubilación alcanzó 97.4%, después de haber caído durante los años noventa (la tasa de cobertura era en 2002 de 71.3%) (MTEySS, 2014). Asimismo, las transferencias gubernamentales habrían tenido un efecto positivo en igual sentido. Los programas de transferencia de ingresos como el Programa Jefes y Jefas de Hogares Desocupados (PJJHD) o la Asignación Universal por Hijo (AUH) habrían sido de vital importancia para mejorar la situación de los hogares afectados por el desempleo o que trabajan en entornos precarios o informales. Estas políticas sociales habrían sido cruciales para mejorar el ingreso per cápita de los hogares de los estratos más pobres de la distribución y, de ese modo, reducir la desigualdad (Trujillo y Villafañe, 2011; Bertrannou, Casanova y Saravia, 2013; Maurizio, 2014).²³

²² A este respecto Beccaria (2006:13) aclara que la “tasa de retorno promedio a un año extra de educación aumentó a lo largo de la mayor parte del periodo 1974-2003”. Si bien tuvo fluctuaciones y una reducción entre 1989 y 1993, “la tendencia al crecimiento reapareció desde mediados de los noventa, seguida, a partir de 2003, por una reducción que, sin embargo, no pudo compensar el crecimiento previo.”

²³ Un mayor detalle sobre el contenido y alcance de algunas de estas políticas, puede consultarse Salvia, Poy y Vera (2015), así como en el apartado 3 del capítulo 2 de este libro. Según algunos autores, entre 2003 y 2014 (aunque con mayor intensidad a partir del año 2007), tuvieron lugar una serie de medidas “contrarreformas” en materia de políticas sociales, especialmente en las políticas de ingresos y hacia la seguridad social. Estas medidas estuvieron acompañadas por un fuerte aumento de los gastos en infraestructura social y servicios públicos de educación

Pero estas explicaciones que introduce el enfoque institucionalista confrontan con aquéllas otras que dan cuenta de una caída regional en las brechas de ingreso como resultado de la presencia de mercados menos rígidos y la particular eficacia que tuvieron los programas sociales orientados a la lucha contra la pobreza. Al respecto, los resultados que presentan López-Cava y Lustig (2010) y Lustig, López-Calva y Ortiz-Juárez (2011) para los casos de Argentina, México, Perú y Brasil, países donde se experimentaron reformas de liberalización económica durante la década anterior, pero que han tenido durante los años 2000 diferentes orientaciones político-económicas, apuntan a destacar que, tanto la desigualdad en los ingresos familiares como los provenientes de ingresos laborales y aquéllos derivados de ingresos no laborales, disminuyeron a partir del nuevo milenio debido a dos factores principales: 1] una caída en el “premio” a la calificación en el mercado laboral y 2] un incremento del gasto público social acompañado por el éxito de la política pública focalizada de transferencias condicionadas.

Según los autores, durante los años ochenta y noventa en que se intensificaron las reformas estructurales pro-mercado, la desigualdad habría crecido impulsada en parte por un aumento significativo en los rendimientos relativos de la educación superior. Pero eso ocurrió al mismo tiempo que aumentaba la oferta de mano de obra calificada. ¿Cómo explicar el incremento en los rendimientos de la educación con una oferta de mano de obra calificada creciente? Según los autores, sencillamente, porque a pesar de existir una oferta creciente, la demanda de mano de obra calificada se habría incrementado a mayor velocidad (López-Calva y Lustig, 2010: 18). De esa manera, presentan evidencia de que tanto la reasignación sectorial de la producción y el empleo, como la intensidad del capital humano al interior de los sectores, habrían

y salud, subsidios a los servicios públicos y, según la coyuntura, en los programas de promoción y asistencia directa de ingresos Bertranou y Paz, 2007; Danani y Hintze, 2011; Novick, 2006; Palomino, 2007; Neffa y Panigo, 2009).

cambiado en favor de la mano de obra calificada, sobre todo de los trabajadores con grado universitario.

Para el caso argentino, en el mismo libro compilado por López-Cava y Lustig, Gasparini y Cruces (2010) señalan, en relación con el aumento de la desigualdad en los años noventa, que si bien el efecto directo de la liberación comercial en la desigualdad salarial habría sido modesto, el efecto indirecto de la apertura – por su repercusión en inversiones de capital intensivo y la adopción de nuevas tecnologías de producción y organización intensivas en trabajo calificado– habría sido un factor importante, tanto para sesgar la demanda laboral como para aumentar las brechas salariales horarias por calificación.²⁴

A partir de una descomposición paramétrica, Cruces y Gasparini (2009a) encuentran en un trabajo previo que los trabajadores no calificados perdieron terreno tanto en términos de salarios por hora, como de horas de trabajo durante los años noventa y que estos cambios tuvieron un papel muy importante en la distribución de los salarios y el ingreso familiar. ¿Qué estuvo detrás del fuerte aumento de la brecha entre trabajadores cualificados y no calificados durante esta década? La evidencia permitiría corroborar un proceso de reasignación sectorial de la demanda de empleo, así como cambios en la composición de las cualificaciones dentro de los sectores, los cuales habrían favorecido a los trabajadores calificados, en particular a los graduados universitarios. A partir de esta mayor demanda de trabajadores calificados, la prima salarial por escolaridad habría crecido de manera significativa. Estos resultados serían congruentes con la tesis que sostiene la existencia de un cambio tecnológico sesgado hacia el trabajo calificado, en particular después de las políticas de apertura económica.

Este efecto generado por el aumento de la demanda, habría

²⁴ Este cambio tecnológico sesgado hacia los trabajos más calificados habría sido inducido exógena o endógenamente a través de las multinacionales o las empresas exportadoras.

más que compensado la presión a la baja que, por otra parte, generaba la creciente oferta de fuerza de trabajo con estudios superiores (Gasparini y Cruces, 2010: 161).²⁵ Siguiendo esta línea argumental, los autores hacen suya las conclusiones de Esquivel y Rodríguez-López (2008) respecto a los factores que aumentaron la desigualdad entre los ingresos de los trabajadores calificados y los no calificados, concluyendo que el aumento de la desigualdad durante los años de apertura económica fue resultado principalmente de un incremento en los ingresos de los trabajadores más calificados, más que como efecto de una reducción de los salarios de los no calificados (2011: 189-190), aspecto especialmente destacado por los enfoques institucionalistas.

Pero entrando a los años 2000, diversos factores se habrían combinado para crear un panorama de una más progresiva distribución del ingreso: la rápida recuperación de la crisis de 2001-2002, los ajustes salariales a la baja luego de la devaluación, la gran expansión del empleo, los cambios inducidos por los nuevos precios relativos, una actualización tecnológica más lenta, instituciones y políticas laborales más fuertes y una red de protección social más amplia. En este marco, según esta perspectiva, dos tenencias que operaron sobre el mercado laboral explicarían principalmente la caída de la desigualdad durante el periodo: por una parte, el continuado incremento de la oferta de trabajadores con educación superior, pero por debajo de la demanda de puestos de mayor calificación, en un contexto de desaceleración del cambio tecnológico; y, en segundo lugar, el aumento en la escolaridad media en la oferta laboral, induciendo a una reducción de la desigualdad por escolaridad entre los trabajadores, en un

²⁵ Las pruebas presentadas en Cruces y Gasparini (2009a) indican que en este periodo Argentina experimentó un gran aumento en la intensidad de uso de mano de obra calificada en la mayoría de los sectores de la economía por un cambio tecnológico sesgado en favor del trabajo calificado. Este avance en términos de la calificación de los trabajadores habría sido particularmente marcado en los sectores de manufactura de baja y de alta tecnología, en el comercio y en la administración pública.

contexto donde el aumento del mercado interno y de las exportaciones de materias primas habrían inducido a aumentar la demanda de trabajadores de mediana o baja calificación. De esta manera, el propio mercado laboral habría generado una caída de las primas laborales de la mano de obra más calificada o con educación profesional (Acosta y Gasparini, 2007; Gasparini y Lustig, 2011).²⁶

Por otra parte, en cuanto al papel del gasto público social, dos factores explicarían su creciente progresividad durante el periodo. En primer lugar, la focalización se incrementó a lo largo del tiempo, particularmente desde la aplicación de los grandes programas de transferencias condicionadas en 2002; y, en segundo lugar, también habría operado un factor no intencional: cuando una distribución del ingreso se torna más desigual, una estructura de gasto social fija se vuelve cada vez más progresiva (Gasparini y Cruces, 2010: 174). En cuanto al comportamiento del efecto impositivo, se reconoce que la tendencia regresiva se habría atenuado en el decenio de 2000, con el descenso de la desigualdad luego de la crisis de 2001-2002, y por los cambios introducidos en la estructura impositiva, la cual comenzó a depender más de impuestos progresivos, por ejemplo, las cargas a las exportaciones y a las transacciones en el sistema financiero (2011: 175). En este

²⁶ Aunque inicialmente el choque tecnológico y la apertura comercial de los años noventa habría tenido un gran efecto desigualador, éste debió haber perdido fuerza con el tiempo. Al respecto, se argumenta que tales procesos necesitan tiempo para que los trabajadores no calificados desplazados sean reasignados dentro de una economía más abierta (Gasparini y Cruces, 2010: 183). En igual sentido, en cuanto a los desajustes entre la oferta y demanda de trabajo calificado, se argumenta –citando a Bourguignon *et al.* (2005)– que tal resultado aparentemente paradójico no lo es, siendo esto consecuencia del tiempo en que los rendimientos crecientes por escolaridad superior deben ajustarse a una oferta creciente de mano de obra de alta escolaridad, a partir de ese momento dichos rendimientos deberían bajar. Sin embargo, otro factor que conviene analizar es si también ha habido una disminución de los rendimientos relativos de escolaridad superior (o sea, si la pendiente de la curva de rendimientos se hizo menos pronunciada aun cuando los rendimientos continuaron creciendo) (López-Calva y Lustig, 2010: 20).

sentido, se destaca que si bien cabe considerar el efecto distributivo que tuvieron las transferencias monetarias a cargo del gobierno, el mayor efecto gubernamental en el bienestar individual y sobre la desigualdad no se habrían generado de esa manera.²⁷

Si bien parece razonable suponer que no existe una única explicación para los cambios ocurridos en la desigualdad en Argentina a lo largo de las últimas décadas, en particular, durante los años 2000, la supuesta conjunción de factores puede estar ocultando un proceso de tipo excepcional más que de tipo estructural. En este sentido, es posible plantear algunas sospechas hacia el optimismo teórico que manifiestan las tesis en debate; sobre todo por el hecho de que los datos disponibles y las evidencias reunidas no permiten identificar de manera incontrovertible el porqué de la caída de la desigualdad después de la crisis 2001-2002. En este sentido, no menos importantes han sido los esfuerzos dedicados a analizar las desigualdades distributivas del ingreso asociadas con la heterogeneidad estructural que repercute sobre los mercados laborales; un problema largamente conocido, pero no suficientemente recuperado por la literatura durante las últimas décadas (Cimoli, Primi y Pugno, 2006; Chena, 2011; Salvia, 2012).

Desde esta perspectiva se plantea que el aumento de la desigualdad durante el periodo de reformas neoliberales se habría debido a una mayor heterogeneidad estructural en el mercado de trabajo. Esto habría significado una mayor concentración de ingresos a través de empleos vinculados a unidades económicas formales más dinámicas, incluido el sector público, y a un dete-

²⁷ Un papel mucho más importante lo desempeñan los subsidios en especie, como la educación o la salud, los cuales no están incluidos en las medidas empleadas para aproximar el bienestar en los análisis distributivos. Según un ejercicio econométrico aplicado por los autores citados (Gasparini y Cruces, 2008) para el Gran Buenos Aires durante el periodo 1980-2006, el efecto del gasto público social en materia distributiva era pequeño, pero crecientemente progresivo. Sin embargo, el efecto impositivo, si bien era positivo (lo que más ganan pagaban más impuesto), su efecto seguía siendo fuertemente regresivo.

rioro de las remuneraciones generadas en las microunidades económicas informales. Una vez pasada la crisis 2001-2002, iniciado el proceso de reactivación productiva, la caída de la desigualdad habría tenido como mecanismo una dinámica más compleja: menor concentración relativa de ingresos en el segmento de profesionales independientes, así como en los empleos generados por las microunidades informales, tanto asalariados como no asalariados. Esto a pesar de que los ingresos derivados de los empleos del sector público y de las unidades económicas formales aumentaron su concentración, aunque compensando esto con una menor desigualdad interna (Salvia, 2012; Vera, 2013; Salvia y Vera, 2013). Como resultado de este proceso, el bienestar social general habría aumentado pero las desigualdades estructurales, medida en términos de brechas de ingresos entre sectores, se habría mantenido casi inalterada (Salvia y Vera, 2013; Salvia, Vera, y Poy, 2015a).

En ese marco, si bien los estudios confirman una caída a nivel general en las primas laborales por educación superior, la brecha entre ingresos laborales de los empleos de las microunidades informales, en comparación con el sector moderno privado o público, se habría incrementado o mantenido inalterable dependiendo del ciclo económico. A la vez que las principales variaciones habrían estado protagonizadas por el ingreso laboral profesional y no por las remuneraciones de menor calificación (Salvia, Robles y Fachal, 2016). Estos hallazgos, si bien no descartan una caída en el retorno por educación superior como parte de la explicación, sí condicionan su interpretación a las desiguales condiciones productivas y ocupacionales bajo las cuales operan, tanto los mercados de trabajo como las políticas laborales, produciendo efectos diferenciados sobre los rendimientos económicos, la calidad de los empleos y las remuneraciones.

Estas evidencias sugieren la idea de que una parte no menor de las desigualdades en la distribución del ingreso y sus cambios en el tiempo, tienen como protagonista a las heterogeneidades estructurales que afectan a las unidades económicas según sus

diferenciales en materia de productividad, estructura organizacional, modo en que participan de los mercados de trabajo, regulaciones a las que están sometidas y vinculaciones con el resto del sistema económico. Sin embargo, debe quedar claro que este argumento no explica por sí sólo los cambios ocurridos en los niveles generales de desigualdad distributiva (ingreso per cápita de los hogares), ni tampoco sobre la desigualdad en la distribución de los ingresos laborales.²⁸

4.5. REFLEXIONES FINALES

Durante el periodo comprendido entre mediados del decenio de los setenta y mediados del segundo decenio del siglo XXI, el aumento de la desigualdad en Argentina fue significativamente mayor que el aumento de la desigualdad en la mayoría de los demás países del mundo. Durante el mismo periodo, el régimen de acumulación vigente en la formación social argentina experimentó transformaciones importantes tal como se ha mostrado en la introducción de este libro. Al respecto, tiene consenso la idea de que tuvo lugar en el país un fuerte deterioro socioeconómico durante la cuarta parte del siglo XX, así como la existencia de un giro en materia de bienestar como en la distribución del ingreso durante la primera década y media del siglo XXI. Sin em-

²⁸ Un análisis que tome en cuenta el impacto de los diferentes comportamientos observados sobre los cambios en los niveles de desigualdad en la distribución de los ingresos laborales, requiere otras consideraciones; en particular, deberían tenerse en cuenta al mismo tiempo, no sólo los cambios en los premios educativos o sectoriales, sino también las variaciones en el tamaño y la composición de los trabajadores por sector educativo y tipo de inserción ocupacional. La evaluación del impacto de estos factores sobre la desigualdad en el bienestar de los hogares, exige además tener en cuenta cambios demográficos y de participación de los hogares o sus perceptores en diferentes fuentes de ingresos. Los estudios de Salvia (2012), Vera (2013) y Salvia y Vera (2013), han avanzado en este sentido, pero sin incluir todavía el efecto retorno educativo en sus análisis.

bargo, es materia de debate la explicación de estos procesos, así como en qué medida las tendencias del último periodo conforman o no parte de un sendero de convergencia en el largo plazo.

En este marco, este capítulo centró sus preocupaciones en el análisis de los cambios ocurridos en el nivel de bienestar económico, la desigualdad distributiva y los patrones de reproducción social de los hogares del Gran Buenos Aires (GBA) durante distintas etapas político-económicas del periodo que va de 1974 a 2014. En particular, el trabajo describe los cambios en la distribución del ingreso para una serie de años seleccionados a partir de una estratificación basada en quintiles de hogares según su ingreso per cápita. Sobre esta estructura se analizaron los cambios ocurridos tanto en los ingresos medios per cápita de los hogares como en la participación de cada quintil en la distribución del ingreso total.

La evidencia empírica reunida en este capítulo confirma que la desigualdad aumentó de manera considerable desde mediados de los años setenta hasta principios de la crisis 2001-2002; a partir de lo cual aconteció un descenso importante. El proceso puede ser representado a partir de una U invertida, la cual crece al inicio con las políticas de apertura de la dictadura militar y con la etapa final del modelo ISI de los años ochenta, alcanza su cúspide en el contexto de mayor virulencia de las políticas de reforma, apertura y liberalización económica de los años noventa, y comienza a caer después de la crisis 2001-2002, en un marco de crecimiento de políticas heterodoxas. Pero el análisis también muestra que estas trayectorias no fueron uniformes en cada etapa, siendo afectadas por ciclos de estancamiento o crecimiento que atravesaron a cada una.

- i] La desigualdad económica creció con las políticas de apertura y estabilización económica (1974-1980), cuando el crecimiento, el empleo y el bienestar comenzaron a ser afectados, pero todavía de bajo impacto relativo. Por el contrario, en la segunda parte de este periodo (1980-1988), en que la crisis de la deuda, la inestabilidad eco-

nómica y las políticas de ajuste introdujeron una fuerte pérdida de crecimiento, empleos y bienestar, la desigualdad distributiva creció, pero a un ritmo más lento. En este marco, se amplió la brecha de desigualdad tanto en el nivel de ingresos como en la concentración del mismo. En general, todos los estratos sociales perdieron bienestar, pero los quintiles más pobres perdieron más.

- ii]* Durante la primera parte del periodo neoliberal (1988-1998), pasada la crisis hiperinflacionaria de 1989-1990 y atravesada la crisis del Tequila, en un contexto marcado por la recuperación del crecimiento, bajo normas de liberalización económica y tipo de cambio fijo que retraían la demanda de empleo, luego de una primera caída, la desigualdad creció en forma acelerada, para luego seguir subiendo más lentamente. En la segunda fase, bajo el mismo modelo, pero en un contexto de estancamiento y fuerte inestabilidad financiera, la desigualdad volvió a acelerarse hasta la crisis 2001-2002. En esta etapa, a diferencia del periodo anterior, el quintil superior logró mejoras reales significativas y un aumento en la concentración del ingreso, a la vez que siguió empeorando la situación económica en los estratos más pobres de la estructura social.
- iii]* Durante la primera fase del periodo de políticas heterodoxas (2003-2007), luego de la crisis económica de 2001-2002, en un contexto de crecimiento, recuperación del empleo, ampliación de los programas gubernamentales de transferencia de ingresos y aumento de los ingresos per cápita de los hogares, la desigualdad comenzó a caer de manera significativa. En la segunda fase (2007-2014), aunque cayó la demanda agregada de empleo, aumentó la inestabilidad económica y el crecimiento se hizo más lento, la desigualdad distributiva continuó cayendo, aunque estabilizándose al final de esta fase. A lo largo de esta etapa, donde todos los estratos incrementaron su bienestar, fueron los primeros quintiles quienes alcanzaron las mejoras más significativas; a la vez que el nivel de bienestar

en los estratos superiores se desaceleró, perdiendo por lo tanto participación en la distribución del ingreso.

En términos de balance general de todo el proceso histórico analizado, es evidente que la sociedad argentina era al final del periodo más pobre y desigual que a mediados de los años setenta. La situación en materia de bienestar y de desigualdad en 2014 presentaba parámetros similares a los momentos previos a la crisis de 1988-1991, a la crisis del Tequila (1995) y a la del modelo de convertibilidad (2001-2002). Todo lo cual expresa la contundencia que tuvieron los cambios acontecidos en el estilo de desarrollo del país. En varios sentidos es posible afirmar que, a pesar del fuerte crecimiento y los procesos de recuperación socioeconómica observados durante la etapa de políticas heterodoxas de la primera década de este siglo, el impacto negativo que tuvieron las políticas de apertura, estabilización, reformas estructurales y de liberalización económica, en los decenios anteriores, habría sido tan importante que aún con distribuciones por quintiles similares, se evidencia un descenso del ingreso real altamente significativo entre puntas del periodo analizado.

En este sentido, el caso argentino no arroja evidencias en cuanto a que la aplicación de políticas de estabilización haya logrado una repercusión positiva en el bienestar social por medio de su efecto en el crecimiento; ni que tampoco exista, en el marco de esos procesos, un compromiso entre la desigualdad en el corto plazo y el crecimiento en el largo plazo. Ni que no se registre correlación entre el proceso político-económico y la distribución del ingreso, todo lo contrario. Según la evidencia reunida en este capítulo se produjeron aumentos significativos en la desigualdad después de políticas de estabilización macroeconómica y liberalización económica, con costos importantes sobre el bienestar social. A la vez que, por el contrario, la desigualdad creció menos o cayó de manera significativa pasados los episodios de crisis, en contexto de crecimiento del empleo y expansión de las políticas gubernamentales de transferencia de ingresos. Incluso, cuando al final del periodo las condiciones macroeconómicas

mostraron límites estructurales para ampliar la demanda y la calidad de los empleos.

Algunos de los factores que explican la trayectoria de la desigualdad en el caso argentino pueden quizás atribuirse tanto a las políticas de los gobiernos como a la dinámica de los mercados que dichas políticas hacían posible o necesaria, a manera de efecto interacción. De ahí que muy probablemente la mayoría de los factores intervinientes en los cambios ocurridos en la desigualdad analizados en este capítulo, sean el resultado de una combinación de ambos componentes. De ser esto así, al menos este hecho obliga a descartar toda explicación unívoca centrada en la orientación de las políticas o en el comportamiento de los mercados. Por otra parte, la realidad todavía se presenta con demasiados factores en juego para construir contrafactuales claros acerca de los procesos sociales subyacentes a las correlaciones observadas; sin olvidar también el componente socio-demográfico, el cual suele estar ausente en la mayoría de las explicaciones. Esta situación todavía compleja obliga a exponer las tesis en debate y seguir sumando preguntas y evidencias. Hacia este objetivo se orientó el último apartado del presente capítulo, tomando como centro de referencia lo ocurrido durante los años 2000, post-crisis del modelo de convertibilidad 2001-2002. El escenario es en sí mismo excepcional, sobre todo a la luz de la historia contemporánea más reciente de Argentina.

Al respecto, una parte de las investigaciones han creído encontrar en este proceso los efectos dilatados en el tiempo, de los cambios tecnológicos sesgados en favor del trabajo calificado producidos durante la fase de reformas y liberalización económica. Se argumenta que los cambios pro-mercado necesitaron tiempo para que los trabajadores no calificados inicialmente desplazados fuesen reasignados dentro de la economía. Si bien no se desconoce que inicialmente la apertura económica de los años noventa tuvo un efecto desigualador, este choque fue perdiendo fuerza con el tiempo. Desafortunadamente, este proceso fue interrumpido por la recesión de fines de los años noventa y la crisis 2001-2002, pero es altamente probable que el proceso virtuoso se

haya reanudado durante la recuperación, a partir de 2003, con sus subsiguientes consecuencias igualadoras. También en sentido igualador habría operado la caída en las primas salariales por educación superior, inicialmente en alza durante el periodo de reformas productivas y cambios organizacionales, pero que luego –pasada la fase de innovación y la posterior crisis–, en un contexto de oferta de recursos humanos calificados creciente y con una más lenta introducción de nuevas tecnologías, dichas primas habrían caído, ajustándose a precios de equilibrio.

En procura de explicar estos mismos hechos, otra serie de investigaciones toman distancia de las fuerzas del mercado y apelan a las políticas e instituciones que operan sobre los mercados de trabajo y las transferencias gubernamentales de ingreso a través del gasto público social. Según estos argumentos, la desigualdad habría aumentado en los años noventa por empobrecimiento de amplios sectores sociales, como efecto de una pérdida neta de empleos y una menor demanda agregada, la destrucción de puestos de trabajo no calificados, la mayor precarización laboral, el debilitamiento de las normas laborales regulatorias, el poder de los sindicatos y el salario mínimo, la falta de seguros de desempleo compensatorios y el achicamiento del sistema de seguridad social en el marco de su privatización. Por el contrario, pasada la crisis financiera del modelo “neoliberal”, superado el régimen de tipo de cambio fijo, dadas las decisiones tomadas por el nuevo gobierno, a partir de 2002-2003, la desigualdad habría comenzado a caer como resultado de medidas activas en materia de promoción del mercado interno, incluyendo medidas favorables a la re-sustitución de importaciones industriales, recuperación de la demanda de empleo, fortalecimiento de las instituciones laborales y sindicales, y mayores transferencias gubernamentales de ingresos por vía de una ampliación del sistema previsional y de los programas orientados a la lucha contra la pobreza. La ampliación de impuestos a los ingresos altos, incluyendo a los trabajadores asalariados formales de sectores de alta productividad, habrían apun-tado el efecto distributivo igualador de estas políticas.

Pero si bien el debate político-académico parece centrarse en

estas dos posturas, no es el caso de la búsqueda de respuestas científicas, las cuales están obligadas a ampliar el nivel de abstracción y el horizonte de análisis cuando los hechos resultan ininteligibles. Al respecto, la evidencia es robusta en cuanto a mostrar que la segmentación de los mercados de trabajo continúa poniendo límites estructurales a una ocupación plena, incluso en condiciones de fuerte crecimiento, elevada demanda agregada de empleo, mejoras salariales y alta participación gremial (Salvia, Vera y Poy, 2015a). En tal sentido, tal como se hizo referencia en la introducción de este libro, cabe preguntarse si ambos conjuntos de argumentos no pierden de vista, al momento de brindar una explicación que ajusta a la teoría, una serie de hechos que remiten a condiciones explicativas de otra naturaleza.

Por una parte, cabe hacer referencia a la cuestión referida al modo desigual en que se reproducen, distribuyen y concentran los recursos productivos –entre ellos los científico-tecnológicos, las materias primas y el propio capital humano calificado–, pudiendo ser éste un factor clave para explicar los cambios en la demanda de empleo, su productividad y rentabilidad, el tipo de regulaciones laborales en juego, el control de mercados, y, finalmente, la distribución de los ingresos laborales. La existencia de una estructura productiva desigual (unidades económicas con desiguales y no articuladas capacidades productivas, financieras y comerciales) se habrá de manifestar en una segmentación de los perfiles ocupacionales y de calificación demandados, así como en una desigual remuneración al trabajo. De tal manera que, por mucho que mejoren las competencias educativas o se endurezcan las instituciones laborales, la productividad del empleo dependerá sobre todo de las características de las unidades económicas, su productividad, su escala y capacidad de negocios, y no, al menos centralmente, de las calificaciones de la fuerza de trabajo ocupada, ni de las instituciones públicas o privadas convocadas a un acuerdo salarial. Tanto el aumento y la caída parciales de la desigualdad distributiva a nivel laboral como su persistente reproducción, podría ser explicada a través de esta línea interpretativa. De manera sorprendente, esta representación del problema parece haber quedado afuera del debate político.

Otra serie de hechos vinculados a lo anterior, aunque de naturaleza diferente, nos remite al menos por ahora a una mirada reflexiva sobre el modo en que se definen, deciden y ejecutan las políticas de crecimiento económico y distribución de la riqueza y de los ingresos, lo cual obliga no sólo a considerar los intereses o alianzas dominantes que operan en cada escenario histórico, sino sobre todo al modo en que produce y distribuye el poder de decisión tanto al interior del Estado como de los mercados (Cortés, 2011). Esto incluye, por ejemplo, la necesidad de interrogarse sobre la particular función, no sólo distributiva, que en materia de control social logran las políticas sociales bajo el actual patrón de acumulación y dominación política que organiza la reproducción social. Apoyados en este marco interpretativo, con datos empíricos enriquecidos por la teoría, podremos avanzar en una explicación más robusta sobre las causas estructurales de la (re)producción de las desigualdades, así como de sus vaivenes, tanto en Argentina como en el resto de América Latina.

REFERENCIAS

- Acosta, P. y Gasparini, L. (2007). "Capital Accumulation, Trade Liberalization, and Rising Wage Inequality: The Case of Argentina". *Economic Development and Cultural Change*, 55(4), julio, 793-812.
- Altimir, O. y Beccaria, L. (2001). El persistente deterioro de la distribución del ingreso en Argentina. *Desarrollo Económico*, 40(160), 589-618.
- Altimir, O., Beccaria, L. y González Rozada, M. (2002). "Distribución del ingreso en Argentina, 1974-2000". *Revista de la CEPAL*, 78: 53-82.
- Arza, C. (2010). "La política previsional: de la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios". En S. Torrado (dir.), *El costo social del ajuste. Argentina (1976-2002)*, T. 2, pp. 257-300. Buenos Aires: Edhasa.
- Basualdo, E. (2010). *Estudios de historia económica argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Beccaria, L., y González, M. (2006). Impactos de la dinámica del mer-

- cado de trabajo sobre la distribución del ingreso y la pobreza en Argentina. *Revista Latinoamericana de Economía*, 37(146), 97-120.
- Beccaria, L. y Maurizio, R. (2012). "Reversión y continuidades bajo dos regímenes macroeconómicos diferentes. Mercado de trabajo e ingresos en Argentina 1990-2010". *Desarrollo Económico*, 52(206).
- Beccaria, L., Maurizio, R., y Vázquez, G. (2015). Desigualdad e informalidad en América Latina: el caso de Argentina. En V. Amarante y R. Arim (Eds.), *Desigualdad e informalidad. Un análisis de cinco experiencias latinoamericanas* (pp. 89-128). Santiago de Chile: CEPAL.
- Bertranou, F. y Paz, J. (2007). Políticas y programas de protección al desempleo en Argentina. Buenos Aires: OIT.
- Bertranou, F., Casanova, L. y Saravia, M. (2013). "Dónde, cómo y por qué se redujo la informalidad laboral en Argentina durante el periodo 2003-2012". Documentos de trabajo, N° 1. Buenos Aires: OIT.
- Bourguignon, F., Ferreira, F. H. G., y Lustig, N. (2004). The microeconomics of income distribution. *Dynamics in East Asia and Latin America*. New York: World Bank.
- CELS (2009). Presentación de recurso de reconsideración con recurso jerárquico en subsidio. Se incorporan al trámite. Solicitan medidas. CELS - Centro de Estudios Legales y Sociales (consulta: 6 de febrero de 2011). http://www.cels.org.ar/common/documentos/INDEC_recurso.pdf
- CELS (2010). Aclaración del CELS con respecto a la situación del INDEC y los proyectos de reforma (consulta: 14 de septiembre de 2016). <http://www.cels.org.ar/agendatematica/index.php?info=detalleDoc&ids=158&lang=es&ss=&idc=1309>
- CEPAL (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Nueva York: Naciones Unidas.
- CEPAL (2012). *Panorama social de América Latina 2012*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cimoli, M., Primi, A. y Pugno, M. (2006). Un modelo de bajo crecimiento: la informalidad como restricción estructural. *Revista de la CEPAL*, 88, 89-107.
- Cornia, G.A. (ed.) (2014). *Falling Inequality in Latin America: Policy changes and lessons*. Oxford: Oxford University Press.
- Cortés, F. (2011). *Desigualdad económica y poder en México*. México: CEPAL.
- Cruces, G. y Gasparini, L. (2008). "A Distribution in Motion: The Case of Argentina". CEDLAS, Working Papers 0078. CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.

- Cruces, G., y Gasparini, L. (2009a). Los determinantes de los cambios en la desigualdad de ingresos en Argentina (Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales No. 5). Buenos Aires.
- Cruces, G. y Gasparini, L. (2009b). "Desigualdad en Argentina. Una revisión de la evidencia empírica". *Desarrollo Económico*, 42(192), enero-marzo 2009. Buenos Aires: IDES.
- Curcio, J. y Beccaria, A. (2013). "Sistema de Seguridad Social y mercado de trabajo. Evolución de la cobertura en Argentina entre 1990 y 2010". En C. Danani y S. Hintze (coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en Argentina (1990-2010)*, T. 1, pp. 61-102. Los Polvorines: UNGS.
- Chena, P. (2011). *Heterogeneidad estructural, crecimiento económico y distribución del ingreso: el caso de Argentina 1991-2006*. Tesis de doctorado en Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires, Argentina. Tesis de doctorado en Ciencias Económicas. Université de Picardie Jules Verne, Amiens, Francia.
- Dalle, P. (2010). "Estratificación social y movilidad en Argentina (1870-2010). Huellas de su conformación socio-histórica y significados de los cambios recientes". *Revista de Trabajo*, 6(8), 59-82.
- Damill, M. y Frenkel, R. (1993). "Restauración democrática y política económica: Argentina, 1984-1991". En G. Morales (Ed.), *La política económica en la transición a la democracia* (pp. 33-96). Santiago de Chile: CIEPLAN.
- Danani, C. y Hintze, S. (2011). "Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación". En Danani, C. y Hintze, S. (coords.), *Protecciones y desprotecciones. La seguridad social en Argentina 1990-2010*, Introducción (pp. 9-32). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Donza, E. (2015). "Cambios en las capacidades de consumo en la estructura social urbana. Argentina, 1992-2012". En J. Lindenboim y A. Salvia (comps.), *Hora de balance. Proceso de acumulación, mercado de trabajo y bienestar. Argentina, 2002-2014*. Buenos Aires: Eudeba.
- Donza, E.; Philipp, E.; Plá, J.; Vera, J. y Salvia, A. (2008). "Estrategias familiares y políticas públicas en auxilio del aumento de la desigualdad distributiva durante el periodo de reformas estructurales y la crisis de la convertibilidad. Gran Buenos Aires 1992-2003". *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo*, vol. 4.
- Espino Rabanal, J. P. (2001). "Dispersión salarial, Capital humano y Segmentación laboral en Lima", en Serie Investigaciones breves N° 13. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

- Esquivel, G. y Rodríguez-López, J. (2003). "Technology, Trade, and Wage Inequality in Mexico before and after NAFTA". *Journal of Development Economics*, 72(2), 543-565.
- Fanelli, J. M. (2004). *Desarrollo financiero, volatilidad e instituciones. Reflexiones sobre la Experiencia*. Argentina: Fundación PENT.
- Gasparini, L.; Galiani, S.; Cruces, G. y Acosta, P. (2011). 'Educational Upgrading and Returns to Skills in Latin America: Evidence from a supply-demand framework, 1990-2010'. IZA Discussion Papers 6244, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Gasparini, L. y Cruces, G. (2010). "A distribution in motion: the case of Argentina". En Luis F. López Calva y Nora Lustig (eds.), *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* Capítulo 5. Washington, DC: Brookings Institution and UNDP.
- Gasparini, L. y Lustig, N. (2011). "The Rise and Fall of Income Inequality in Latin America". CEDLAS, Working Papers 0118. CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.
- Giosa Zuazúa, N. (2006). La estrategia de la administración Kirchner para enfrentar los problemas del mercado de empleo. Análisis de Coyuntura N° 12. Buenos Aires: CIEPP (Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas).
- Groisman, F. (2013). "Gran Buenos Aires: polarización de ingresos, clase media e informalidad laboral, 1974-2010". *Revista de la CEPAL*, vol. 109, pp. 85-105.
- INDEC (2003). *La nueva Encuesta Permanente de Hogares de Argentina*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Kessler, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad. Argentina 2003-2013*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lindenboim, J. (2012). "La pobreza: una tensión social más allá de la metrópolis". En L. Ainstein (comp.), *Estructuración urbana, institucionalidad y sustentabilidad de ciudades metropolitanas y regiones difusas. Miradas comparadas sobre Buenos Aires, Londres, Los Ángeles, París, Tokio y Toronto*. Buenos Aires: Eudeba.
- Lindenboim, J.; Kennedy, D. y Graña, J. (2010). "El debate sobre la distribución funcional del ingreso". *Desarrollo Económico*, 49(196), 541-571.
- López Calva, L. y Lustig, N. (eds.) (2010). *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* Capítulo 5. Washington, DC: Brookings Institution and UNDP.
- Lustig, N., López Calva, L. F. y Ortiz Juárez, E. (2011). "Declining Inequality in Latin America in the 2000s: the Cases of Argentina, Brazil, and Mexico". ECINEQ Working Paper 2012-266. Society for the Study of Economic Inequality.

- Maurizio, R. (2014). *Labour Formalization and Declining Inequality in Argentina and Brazil in 2000s: A dynamic approach*. ILO Research Paper no. 9. International Labour Office.
- MTEySS (2014). Protección y Seguridad Social en Argentina. Resultados de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social 2011 (Enapross). Buenos Aires: Ministry of Labour, Employment and Social Security of Argentina (MTEySS).
- Neffa, J. C. y Panigo, D. (2009). El mercado de trabajo argentino en el nuevo modelo de desarrollo. Documento de Trabajo, Dirección Nacional de Programación Macroeconómica. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- Novick, M. (2006). ¿Emerge un nuevo modelo económico y social? El caso argentino 2003-2006. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, 11(18), 53-78.
- Palomino, H. (2007). La instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina: de la precarización a la regulación. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, 12(19), 121-144.
- Ravallion, M. y Chen, S. (2003). Measuring Pro-Poor Growth. *Economics Letters*, 78(1), 93-99.
- Salvia, A. (2012). *La trampa neoliberal: un estudio sobre los cambios en la heterogeneidad estructural y la distribución del ingreso en Argentina: 1990-2003*. Buenos Aires: Eudeba.
- Salvia, A. y Donza, E. (1999). "Problemas de medición y sesgos de estimación derivados de la no respuesta completa las preguntas de ingresos en la EPH (1990-1999)". *Revista Estudios del Trabajo* N° 18, Segundo semestre de 1999. Buenos Aires: ASET.
- Salvia, A. y Donza, E. (2001). "Cambio estructural y desigualdad social. Ejercicios de simulación sobre la distribución del ingreso 1990-2000". En J. Lindenboim (comp.), *Crisis y metamorfosis del mercado de trabajo*, Cuadernos del CEPED, N° 5. Buenos Aires: CEPED.
- Salvia, A., y Vera, J. (2013). Heterogeneidad estructural y distribución de los ingresos familiares en el Gran Buenos Aires (1992-2010). *Desarrollo Económico*, 52(208), 427-462.
- Salvia, A. y Vera, J. (2015). "Las desigualdades estructurales y el efecto de la educación sobre las oportunidades de empleo pleno". En J. Lindenboim y A. Salvia (coords.), *Hora de balance: proceso de acumulación, mercado de trabajo y bienestar. Argentina 2002-2014*. Buenos Aires: Eudeba.
- Salvia, A., Vera, J. y Poy, S. (2015a). Cambios y continuidades en la estructura ocupacional urbana argentina. En J. Lindenboim y A. Salvia

- (coords.), *Hora de balance: proceso de acumulación, mercado de trabajo y bienestar. Argentina 2002-2014*. Buenos Aires: Eudeba.
- Salvia, A., Vera, J. y Poy, S. (2015b). "Cambios en la distribución del ingreso y en los patrones de reproducción social de los hogares del Gran Buenos Aires (1974-2014)". Ponencia presentada en las XII Jornadas Argentinas de Estudios de Población (AEPA). Salta, Argentina. 16-18 de septiembre de 2015.
- Salvia, A., Poy, S. y Vera, J. (2015). "La política social y sus efectos sobre la pobreza durante distintas etapas macroeconómicas. Argentina, 1992-2012". *Desarrollo y Sociedad-Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE)*. ISSN 0120-3584. Bogotá, Colombia.
- Salvia, A. y Vera, J. (2016). "Calidad del empleo en Argentina (2004-2011). Una crítica al enfoque de las credenciales educativas". *Revista Ciencias Sociales*, 29(38), 37-58. [versión online]. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.
- Salvia, A., Robles, R. y Fachal, M. (2016). "Mercado de trabajo, educación y diferenciales de ingresos laborales. Principales tendencias tras dos décadas de políticas económicas diferentes (1992-2014)". Trabajo presentado en el VIII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Estudios del Trabajo. Buenos Aires, 3 al 5 de agosto de 2016.
- Torrado, S. (2010). "Modelos de acumulación, regímenes de gobierno y estructura social". En S. Torrado (dir.), *El costo social del ajuste. Argentina (1976-2002)*, T. 1, pp. 21-62. Buenos Aires: Edhasa.
- Trujillo, L. y Villafañe, S. (2011). Dinámica distributiva y políticas públicas: dos décadas de contrastes en Argentina contemporánea. En Novick, M. y Villafañe, S. (comps.), *Distribución del ingreso. Enfoques y políticas públicas desde el Sur*, Buenos Aires: MTEySS-PNUD.
- Vera, J. (2013). Informalidad y segmentación laboral desde la perspectiva estructuralista: una aplicación para Argentina. *Revista Lavboratorio*, 14(25), 11-35.



5. LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO MONETARIO DE LOS HOGARES VIS A VIS LA EVOLUCIÓN ECONÓMICA. MÉXICO 1977-2014

ISRAEL BANEGAS,
FERNANDO CORTÉS

5.1. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se examina la evolución del ingreso monetario de los hogares mexicanos en el periodo comprendido por los años 1977 a 2014. La base empírica de este estudio la proporciona la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), levantada por la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1977 y desde 1984 en adelante, por el Instituto Nacional de Estadística de Geografía e Informática (INEGI).²⁹ A partir de 1992, las ENIGH se han levantado de forma bienal, en los años pares, con excepción de la aplicación extraordinaria del 2005. Las primeras encuestas de esta serie estuvieron espaciadas por intervalos irregulares: 1977, 1984 y 1989.

El periodo de estudio está cubierto por 16 encuestas de ingresos y gastos que tienen representatividad nacional. Hay que advertir, para evitar malos entendidos, que estas encuestas no son paneles y por lo tanto los entrevistados varían de una a otra. A pesar de ello la información es razonablemente comparable para los últimos casi tres decenios, pues a pesar de las mejoras permanentes que se han llevado a cabo en este tiempo, el trabajo de campo, el diseño del cuestionario y el procesamiento de la infor-

²⁹ El 16 de abril de 2008 se promulgó la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica que renombró al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (art. 2, inciso VIII), pero no sus siglas, por lo que sigue siendo conocido como INEGI.

mación se han mantenido, por lo que dicha comparabilidad posibilita estudiar la evolución de datos agrupados. La ENIGH de 1977 (ENIGH77) es la única que presenta una diferencia importante respecto al resto, pues no incluyó el ingreso no monetario en la base de datos, ni en sus publicaciones en papel, a pesar de que el cuestionario contuvo preguntas relativas al autoconsumo, los pagos y transferencias en especie, así como sobre los regalos en especie. Esta diferencia excluye la posibilidad de considerar los datos del año de 1977 en los estudios sobre el ingreso corriente total, pero éste no es el caso, ya que el análisis se circunscribe al ingreso corriente monetario.

El interés por hacer visible la relación entre el cambio de modelo económico, los avatares experimentados por la macroeconomía del país y la distribución del ingreso monetario de los hogares, llevó a distinguir dos grandes fases. La primera corresponde a la época en que predominaba el modelo de desarrollo orientado hacia adentro, conocido también como los años del modelo de desarrollo estabilizador, y la segunda, cuyo inicio suele datarse en el segundo quinquenio de los años ochenta, en que prevalecen las ideas de una economía centrada en los mercados con injerencia estatal menguada, también conocida con el nombre de época neoliberal.³⁰ En el interior de la segunda fase se analizará con algún detalle una caída (inflexión) en la distribución del ingreso, que al ser observada también en Argentina, Brasil y Perú, ha proporcionado el sustento empírico para que surja y se extienda la

³⁰ La etapa neoliberal no se limita sólo a una reorientación del modelo económico, sino que la transformación es más profunda, redefine el papel del Estado y reivindica la libertad individual por encima del colectivo. En la concepción neoliberal *i*] el mercado no se conceptúa como un hecho natural, sino que tiene que ser creado y apuntalado por el Estado, *ii*] es un mecanismo sumamente eficiente para procesar información de manera que permite resolver el equilibrio entre oferta y demanda y *iii*] permite la libertad individual, que las personas organicen su vida en todos los terrenos de acuerdo con sus valores, e ideas; el mercado “es la expresión concreta de la libertad” (Escalante, F., 2015: 20-22). Para un análisis sobre la génesis del neoliberalismo como corriente económica y su implementación política puede consultarse también Amable, Bruno (2011).

idea de que a partir del nuevo siglo América Latina ha entrado, por fin, en un curso de inequidad decreciente.

Con el propósito de no abrumar al lector con información empírica no se hará uso de toda la información disponible, sino que se seleccionarán algunos años. Para ello se tomará como base los análisis más detallados del comportamiento de las variables macroeconómicas y las variaciones en la política social examinadas en el capítulo anterior.

En la sección que sigue se presenta un análisis detallado de las razones que llevaron a estudiar la evolución de la desigualdad en el ingreso monetario seleccionando los años 1977, 1984, 1994, 1998, 2006 y 2014.

En el tercer apartado se presenta el análisis de los principales cambios que han tenido lugar en la distribución del ingreso en los años seleccionados, y que en conjunto cubren los últimos cuatro decenios.

En la cuarta sección se recurre al conocimiento disponible para destacar los procesos económicos, sociales y políticos de los que dependería la evolución de la desigualdad. En ella el lector encontrará lo que hoy se sabe en México, respecto a la caída de la desigualdad en México en los albores del siglo XXI.

Este capítulo se cierra con una síntesis de los principales resultados del estudio y las conclusiones que derivan de los análisis presentados en los diferentes capítulos.

5.2. EVOLUCIÓN DEL INGRESO MONETARIO

Enseguida se presentan los principales cambios económicos acaecidos en el ingreso monetario de los hogares mexicanos entre los años 1977 y 2014. Para este propósito se ha decidido limitar el estudio, como se ha señalado en la introducción a este capítulo, a 6 de los 16 años para los cuales se tiene información: 1977, 1984, 1994, 1998, 2006 y 2014. En esta sección se expondrán los criterios que justifican esta selección. Desde ya hay que señalar

que las razones para elegir los tres primeros años fueron diferentes a las utilizadas para escoger los tres últimos.

El análisis de la evolución del ingreso se desarrolla sobre la base de tres indicadores: el ingreso monetario total, el ingreso monetario per cápita, y el ingreso monetario por perceptor.³¹ Cada uno de estos indicadores agrega al análisis y devela los mecanismos utilizados por los hogares al enfrentar el entorno económico. La evolución de los ingresos monetarios es sólo una primera aproximación a la disponibilidad de recursos monetarios para solventar los gastos de los hogares.

Ahora bien, al controlar por el tamaño de los hogares, se observará una tendencia diferente, a la del ingreso del hogar, ya que es bien sabido que a partir de los años noventa la tasa de crecimiento del ingreso ha sido mayor que la tasa de crecimiento de la población y también que ha disminuido el tamaño promedio del hogar. El ingreso monetario por perceptor da cuenta de los cambios en los recursos en manos del hogar al enfrentar los vaivenes del ciclo económico.

³¹ El ingreso monetario total es un indicador de la cantidad de recursos en efectivo de que disponen los hogares para adquirir los bienes y servicios para su reproducción. El ingreso monetario per cápita complementa la medida anterior, pues toma en cuenta el hecho de que el total de recursos financieros de que dispone un hogar debe repartirse entre sus miembros; dos hogares pueden disponer de la misma cantidad de dinero, pero la capacidad de compra, por persona, en el más numeroso será menor. Por otra parte, el ingreso por perceptor es una medida de los recursos que ingresan al hogar ya sea por la participación de sus miembros en la actividad productiva o bien por su inclusión en los sistemas de protección social.

Por lo tanto se puede sostener que el ingreso monetario de los hogares informa acerca de la masa de recursos en manos del grupo doméstico. El ingreso monetario per cápita indica con cuánto dinero contaría cada miembro del hogar en el caso de que su distribución fuese equitativa, esta medida se puede afinar teniendo en cuenta la distribución por edades y sexo de los miembros del hogar (adultos equivalentes), así como considerando economías de escala. El ingreso per cápita ilumina los nexos entre los hogares y el mercado de bienes y servicios. Mientras que el ingreso por perceptor apunta hacia el origen de las entradas monetarias.

Los años 1977 y 1984 son los últimos de la época del modelo de desarrollo estabilizador y están atravesados por la crisis de la deuda externa que azotó al país en 1982. A dos años de haber estallado la contracción económica de 1982 los ingresos monetarios reales per cápita de los hogares fueron 2.1% superiores (cuadro 5.2) que en 1977. Sin embargo, los ingresos monetarios por perceptor³² y por perceptor laboral disminuyeron 5.4% y 16.0%, respectivamente. La consideración simultánea de estas cifras lleva a preguntarse por la validez de los datos de la encuesta, ya que a primera vista no parece consistente que haya disminuido el aporte de los perceptores de ingreso al presupuesto familiar, y que a su vez los ingresos de los hogares no se redujeran. Sin embargo, como se detallará más adelante, se dispone de un cúmulo de resultados de investigación que muestran que los hogares pobres en respuesta a la crisis siguieron la estrategia de “autoexplotar” su fuerza de trabajo, por lo que la reducción en los ingresos que recibía cada perceptor se compensó con el aumento en el número de miembros del hogar que contribuyeron al presupuesto familiar³³ (Cortés y Rubalcava, 1991).

Para examinar las variaciones en la desigualdad del ingreso monetario a raíz del cambio del modelo económico, que inició en el segundo quinquenio de los años ochenta, se eligió el año 1994. Hay que considerar que en esa fecha ya estaba completa la mayoría de las medidas del decálogo del Consenso de Washing-

³² Perceptor es toda aquella persona que ha recibido un ingreso monetario ya sea que esté o no ocupado. Los componentes del ingreso monetario son: remuneraciones del trabajo, ingreso por la explotación de negocios propios, renta del capital y transferencias (nuestras cifras excluyen a los otros ingresos que se obtienen por venta de activos). Empleamos las medidas de ingresos por perceptor en lugar de ocupados tomando en cuenta que las transferencias y las rentas del capital son ingresos que no provienen del desempeño de una ocupación, a pesar de que son receptores de ingresos, a la vez que hay ocupados familiares o no, que no perciben remuneraciones.

³³ El número de perceptores por hogar se elevó en promedio en casi uno más; en 1977 percibían ingresos monetarios 1.5 personas mientras que en 2012 lo hacían 2.4 miembros (ENIGH, 1977, 2012).

ton, a lo que se suma el hecho de que, en diciembre de 1993, México firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte con Estados Unidos y Canadá.

Para evitar equívocos se debe precisar que los datos de la ENIGH94 no reflejan la reducción de ingresos provocada por la crisis del “Efecto tequila”, ya que ésta inició en diciembre de dicho año;³⁴ y las ENIGH levantadas después de 1984 registran información sobre los ingresos que obtuvieron los hogares entre los meses de febrero y octubre del año correspondiente (en ocasiones se levantan unas pocas encuestas en noviembre). Por otra parte, 1994 está suficientemente alejado de 1986, año en que el PIB per cápita cayó en 5.9%, también de 1987 en que la inflación llegó a casi 160% y se redujeron las remuneraciones reales por persona ocupada, y de 1988, último año en que la tasa de interés real fue negativa (lo había sido desde 1982). Estos antecedentes permiten suponer que los efectos de dichas “distorsiones” de mercado no deberían jugar un papel importante en la distribución de los ingresos del año 1994.

En consecuencia, la comparación de la distribución del ingreso de 1984 con la de 1994 debería permitir observar, al tomar en cuenta que los ajustes económicos del proceso de transición no jugarían un papel significativo, los cambios en la manera en que el nuevo modelo reparte los frutos de la actividad económica.

Los años más intensos de reformas estructurales, reflejados en la comparación de los datos de 1984 y 1994, muestran la recuperación del ingreso de los hogares. En estos diez años el ingreso monetario per cápita aumentó en 26.3%, así como los ingresos por perceptor (10.6%) y también el ingreso monetario laboral por perceptor laboral (14.3%) (cuadro 5.2).

Las variaciones de la desigualdad en los años posteriores a 1994 no se pueden asociar a nuevos cambios estructurales en el nivel macroeconómico, como lo fueron las reformas de los años

³⁴ Para más información sobre este periodo económico en México consultar: Aguilera, M. V. (1996).

ochenta y comienzos de los noventa, a pesar de que el gobierno que asumió el poder en el año 2000, aunque de diferente signo político que el que había gobernado por setenta años, se propuso sin éxito, completar las reformas estructurales de primera generación, pero fue derrotado en la arena política al intentar llevar a cabo la reforma laboral y la hacendaria. Existen buenas razones para limitar el estudio a los años 1998, 2006 y 2014, a pesar de la continuidad en el modelo económico, ya que todos éstos tienen en común ser años de recuperación, a la vez que están lo más alejados posible de periodos de estancamiento o de crisis económicas.

En particular, se decidió tomar 1998 en lugar de 1996 porque en este último año la economía nacional recién iniciaba su recuperación de la crisis del “Efecto tequila”. En efecto, el PIB per cápita creció 5.6% respecto a 1994. Sólo a partir de 1997 el PIB per cápita fue superior al de 1994, además en 1997 empezó a operar el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres), programa de transferencias monetarias condicionadas diseñado a partir de una nueva concepción de política social, cuyos primeros efectos debieran manifestarse en los ingresos de los sectores sociales más pobres del país desde 1998 en adelante.

La información de los cuadros 5.1 y 5.2 muestra que, a cuatro años del inicio de la profunda crisis económica de 1994, el ingreso monetario per cápita de los hogares mexicanos se redujo en 16.6% al impulso de la caída de alrededor de 30% de los ingresos por perceptor y del ingreso laboral por perceptor laboral.³⁵

³⁵ Tal vez podría facilitar la comprensión del material de esta sección tener presente la ecuación:

$$(1+r)=(1+s)(1+t)(1+u)$$

Donde r , s , t y u , simbolizan tasas lineales de variación entre dos momentos en el tiempo:

r del ingreso monetario,

s del ingreso per cápita del hogar,

t de la carga económica (relación número de miembros del hogar a perceptores), y

u del número de perceptores por hogar.

La atonía en el crecimiento económico que afectó a México en los primeros años del nuevo siglo, originada por el estancamiento de Estados Unidos, llevó a descartar 2002 y 2004; el inicio de la crisis de los *subprime* en agosto de 2007 dejó fuera a 2008. En consecuencia, la selección favoreció el año 2006.

En los ocho años que transcurrieron entre 1998 y 2006 se observó una recuperación del ingreso monetario per cápita de 26.5%, que se debió al aumento en los ingresos por perceptor del orden del 5% y del 12.1% del ingreso laboral por perceptor laboral (cuadro 5.2). Además, el Progres a que empezó a funcionar en 1997 apoyando a 300 mil familias, en 2006 bajo el nombre de Oportunidades, alcanzaba una cobertura de alrededor de 5 millones de hogares (véase el capítulo 3).

El 2014 no sólo es el último año para el cual se dispone de información al escribir este capítulo, sino que también se encuentra lo más alejado posible de los efectos de la crisis de los bonos hipotecarios y del alza en los precios internacionales en los alimentos a partir de 2007. El ingreso monetario per cápita en los últimos seis años se redujo en 9.5% debido a caídas en el ingreso por perceptor del orden de 27.3% y en las retribuciones de los trabajadores de 17.2% (cuadro 5.2).

Nótese que los ingresos provenientes de las transferencias y de las rentas del capital (ingresos no laborales) sólo crecieron entre 1977 y 1984. De este año en adelante siempre experimentaron mermas presionando hacia la caída de los ingresos per cápita de los hogares (cuadros 5.1 y 5.2).³⁶

La última columna del cuadro 5.2 muestra lo acontecido en los 37 años transcurridos entre 1977 y 2014. En este periodo el ingreso per cápita de los hogares mexicanos aumentó en 51.5%,³⁷

³⁶ Es bien sabido que las ENIGH presentan los mayores niveles de subregistro en la renta del capital, de modo que esas cifras, así como sus variaciones en el tiempo distan de ser confiables.

³⁷ Aun a riesgo de caer en reiteraciones es conveniente recordar que todas las cifras están expresadas en pesos constantes de 2014.

pero el ingreso monetario por perceptor se redujo en 48% y el ingreso laboral que recibieron los trabajadores disminuyó en 33.2% y su contraparte no laboral se redujo en 115.9%.

La relación entre la evolución del ingreso monetario en sus distintas versiones vis a vis las variaciones que ha tenido el Producto Interno Bruto (PIB) está mediada por una serie de procesos que intervienen en la manera como fluyen los recursos macroeconómicos a los hogares. Entre estos factores se destacan: *i]* la distribución del PIB entre las empresas, y los hogares, distribución que varía de año en año, *ii]* las ENIGH adolecen de sub-declaración, es decir, algunos sectores de la población entrevistada declaran menos ingresos que los que realmente perciben, mientras que hay sectores sociales que no salen sorteados o no responden los cuestionarios, y *iii]* entre el PIB y el ingreso monetario per cápita media la dinámica demográfica que rige la evolución del tamaño de los hogares, además de los procesos ya descritos en *i]* y *ii]*. En cuanto a los vínculos entre el PIB y el ingreso por perceptor no sólo intervienen los factores señalados en los puntos anteriores sino también las retribuciones que perciben sus miembros, el uso que los hogares hacen de su fuerza de trabajo y las composición y evolución por edad y sexo de los integrantes de los grupos domésticos.

5.3. LOS CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Para describir los cambios que ha experimentado la distribución del ingreso monetario entre los hogares en el periodo de estudio, se examinarán los ingresos medios correspondientes a los deciles³⁸ de hogares, así como sus participaciones relativas en el in-

³⁸ Para analizar la información es necesario agruparla y hay muchas formas de hacerlo de acuerdo con los intereses del estudio, sin embargo, sea cual sea el criterio que se use, la participación de cada grupo en el total será una función

CUADRO 5.1. Evolución del PIB per cápita y medidas de ingresos seleccionadas. México 1977-2014. En pesos de 2014.

	1977	1984	1994	1998	2006	2014
PIB per cápita, en pesos de 2008	75 849	89 731	91 530	96 640	108 097	114 918
Ingreso Monetario del Hogar*	116 484 728	149 177 148	238 185 962	217 767 077	337 621 022	340 413 643
Ingreso Monetario per cápita (mensual)	1 922.07	1 963.57	2 665.24	2 286.00	3 109.47	2 839.00
Ingreso Monetario por Perceptor (mensual)	6 687.55	6 345.98	7 097.27	5 467.37	5 752.75	4 518.95
Ingreso Monetario laboral por Perceptores Laborales (mensual)	7 140.17	6 155.37	7 183.85	5 520.84	6 282.14	5 360.98
Ingreso Monetario no laboral por Perceptores no Laborales (mensual)	3 710.16	4 202.29	3 266.53	2 970.27	2 621.46	1 718.82
Ingreso Monetario por Perceptores Laborales (Mensual)	7 704.47	6 963.03	7 915.01	6 279.74	7 514.92	6 397.49
Ingreso Monetario por Perceptores no Laborales (mensual)	50 655.07	35 681.26	35 373.63	24 574.36	15 980.16	10 608.86

* Miles de pesos.

FUENTE: estimaciones propias con base en ENIGH 1977-2014.

CUADRO 5.2. Variación porcentual del PIB per cápita y medidas de ingresos seleccionadas. México 1977-2014.

	1977- 1984	1984- 1994	1994- 1998	1998- 2006	2006- 2014	1977- 2014
PIB per Cápita	18.3%	2.0%	5.6%	11.9%	6.3%	51.5%
Ingreso Monetario del Hogar	21.9%	37.4%	-9.4%	35.5%	0.8%	65.8%
Ingreso Monetario per Cápita	2.1%	26.3%	-16.6%	26.5%	-9.5%	32.3%
Ingreso Monetario por Perceptores	-5.4%	10.6%	-29.8%	5.0%	-27.3%	-48.0%
Ingreso Monetario laboral por Perceptores Laborales	-16.0%	14.3%	-30.1%	12.1%	-17.2%	-33.2%
Ingreso Monetario no laboral por Perceptores no Laborales	11.7%	-28.6%	-10.0%	-13.3%	-52.5%	-115.9%
Ingreso Monetario por Perceptores Laborales	-10.6%	12.0%	-26.0%	16.4%	-17.5%	-20.4%
Ingreso Monetario por Perceptores no Laborales	-42.0%	-0.9%	-43.9%	-53.8%	-50.6%	-377.5%

FUENTE: estimaciones propias con base en ENIGH 1977-2014.

greso monetario total.

directa de su tamaño, es decir, grupos de mayor tamaño tenderán a tener mayores volúmenes de ingreso, o bien si agregamos más miembros a un grupo crecerá su masa de ingresos. Para controlar el efecto tamaño, es frecuente que se definan agregados de igual tamaño como, por ejemplo, deciles (diez grupos con 10% de las observaciones) o quintiles (cinco grupos en que cada uno está formado por 20% de los casos), o en general, fractiles que son fracciones del total, todas de igual tamaño.

En la sección anterior se presentó la evolución de los ingresos monetarios de los hogares en sintonía con los principales cambios macroeconómicos en México. Esta información permite formarse una idea global de lo que pasó en el país durante los últimos casi cuarenta años, pero no proporciona elementos para saber quiénes se beneficiaron o perjudicaron a consecuencia de los avatares de la economía. Por ejemplo, sabemos que entre 1984 y 1994 aumentaron los ingresos monetarios per cápita en 26.3%. Pero, cabe preguntarse ¿el aumento fue parejo? ¿Ganaron unos más que otros?, o bien a pesar del crecimiento en los ingresos monetarios en esos diez años ¿hubo quienes perdieron? Para responder estas preguntas hay que generar nueva información.

En 1977, el ingreso monetario per cápita promedio de los hogares mexicanos ascendía en pesos de 2014 a \$1 922.1, sin embargo, 10% de los hogares en la base de la distribución tenían un ingreso medio que sólo alcanzaba a los \$191.2, lo que equivalía a alrededor de la décima parte del ingreso medio de los hogares del país. Por el contrario, en el otro extremo, en el decil de los “más adinerados”,³⁹ su ingreso ascendía a casi 8 mil pesos (7 965.8) (cuadro II), que equivale a 4.1 veces el ingreso medio de todos los hogares. En consecuencia, la brecha de ingresos monetarios entre los hogares –medida por los ingresos medios del décimo decil entre los del primero, y del décimo entre las sumas de los ingresos medios del primero y segundo– indica que para reunir el dinero en manos de los hogares del décimo decil era necesario reunir casi 42 hogares del primero y alrededor de 14 hogares del primero y segundo deciles. La información detallada de estas brechas se encuentra al pie del cuadro 5.3 ($D10/D1$ y $D10/(D1+D2)$).

A pesar de la crisis económica de 1982, los ingresos monetarios promedio crecieron 2.2% entre 1977 y 1984, sin embargo, los

³⁹ Las comillas obedecen al hecho de que existe bastante evidencia de que la ENIGH no registra los ingresos de los realmente ricos y los que no perciben ingresos. Es decir, está truncada por la derecha y también por la izquierda.

porcentajes de variación tendieron a ser más elevados en los deciles inferiores que en los superiores, por ejemplo los ingresos del primer decil crecieron en 37.3%, los del segundo en 29.9%, y así los porcentajes continúan disminuyendo paulatinamente de modo que el noveno ganó sólo 1.7% más y el décimo perdió 9.2%, al pasar de casi 8 mil pesos en 1977 a poco más de 7 mil 200 pesos, ambas cifras expresadas en pesos del año 2014.⁴⁰

El crecimiento diferenciado de los ingresos monetarios reales en favor de los sectores de menores recursos económicos, incluida la pérdida del decil superior, provocó en 1984 una drástica caída en la desigualdad. Se abatieron significativamente las brechas de ingreso: de 41.7 a 27.6 y de 13.8 a 9.5 (cuadro 5.3).

Para simplificar la exposición en el resto de este apartado se emplearán, como recurso gráfico, curvas de incidencia del crecimiento⁴¹ que sintetizan los cambios ocurridos, en las participaciones relativas de los deciles (o, en términos generales, fractiles), entre dos puntos en el tiempo. En estas gráficas en el eje de las abscisas se representan los deciles y en el eje de ordenadas las tasas anuales⁴² de variación de los ingresos medios de los deciles. Además, se agrega una línea horizontal, paralela al eje de las X, que muestra la tasa de variación del ingreso mone-

⁴⁰ Para hacer más liviana la redacción y evitar repeticiones tediosas, el lector debe tener en cuenta que todas las cifras monetarias que se presentan en este trabajo están expresadas en pesos de 2014.

⁴¹ Curvas de incidencia del crecimiento (*growth incidence curves*, GIC) fueron elaboradas por Ravallion y Chen (2003) y expuestas en el escrito en que proponen la construcción de índices de crecimiento pro-pobre. Para este trabajo, se utilizarán las tasas de crecimiento del ingreso monetario de los deciles por hogar –dada la potencia de las encuestas no es prudente utilizar centiles–. Como parámetro de comparación se utiliza la tasa de crecimiento del ingreso monetario total.

⁴² Las tasas de variación se calcularon bajo el supuesto de linealidad. Se podrían calcular las tasas suponiendo cambios exponenciales, pero en la medida en que el interés sea sólo saber quiénes ganaron y quiénes perdieron y tener una idea aproximada de la magnitud de los cambios, emplear uno u otro cálculo arroja resultados cualitativamente equivalentes.

CUADRO 5.3. Evolución de los ingresos monetarios per cápita promedio de los hogares ordenados en deciles según ingresos per cápita. Cifras en pesos de 2014. México 1977-2014.

Deciles de hogares ordenados según su ingreso monetario per cápita.	1977	1984	1994	1998	2006	2014
I	191.2	262.4	276.2	206.7	429.1	381.1
II	385.9	501.2	562.4	461.4	822.6	760.1
III	565.3	699.3	803.6	688.3	1 113.7	1 027.2
IV	766.9	896.0	1 050.7	930.1	1 411.0	1 280.2
V	994.3	1 149.8	1 320.3	1 182.6	1 750.2	1 570.0
VI	1 271.8	1 436.5	1 667.2	1 483.4	2 156.3	1 905.8
VII	1 641.4	1 810.0	2 127.0	1 881.4	2 635.6	2 357.1
VIII	2 215.1	2 358.8	2 795.2	2 488.4	3 395.2	3 052.6
IX	3 238.9	3 295.5	4 155.4	3 672.6	4 920.5	4 319.1
X	7 965.8	7 232.4	11 924.8	9 878.6	12 475.8	11 763.4
Total	1 922.1	1 963.6	2 665.2	2 286.0	3 109.5	2 839.0
D10/D1	41.7	27.6	43.2	47.8	29.1	30.9
D10/(D1+D2)	13.8	9.5	14.2	14.8	10.0	10.3

FUENTE: estimaciones propias con base en ENIGH 1977-2014.

tario promedio de los hogares. De esta manera, la línea de los deciles “ganadores” estará por encima y de los perdedores por debajo de ella.

Así, por ejemplo, la gráfica 5.1 presenta de manera resumida los cambios en los ingresos medios de los deciles del cuadro 5.3, entre los años 1977 y 1984. Que la curva sea decreciente revela que los ingresos medios de los deciles inferiores crecieron más que los superiores. Por ejemplo, el primero tuvo un crecimiento

promedio anual de poco más de 5%, tasa que disminuye para el resto los deciles. Los primeros ocho tuvieron alzas en sus ingresos per cápita por encima del promedio general, el noveno prácticamente quedó tablas y el décimo fue el único que experimentó una reducción marcada.

Las diferencias en las tasas de variación de los ingresos per cápita provocaron cambios en las participaciones relativas de los deciles en la masa de ingresos monetarios:

FUENTE: elaboración propia a partir de los datos del INEGI, ENIGH de 1977 y 1984.

El crecimiento de los ingresos monetarios a tasas más elevadas en los deciles inferiores que en los superiores, con una reducción en los ingresos del décimo, provocó que en el periodo 1977 a 1984 los primeros ocho deciles aumentaran sus participaciones relativas en el total, que el noveno no variara, y que el décimo redujera sustancialmente su participación relativa al pasar de 41.4% en 1977, a 36.8% en 1984 (cuadro 5.4).

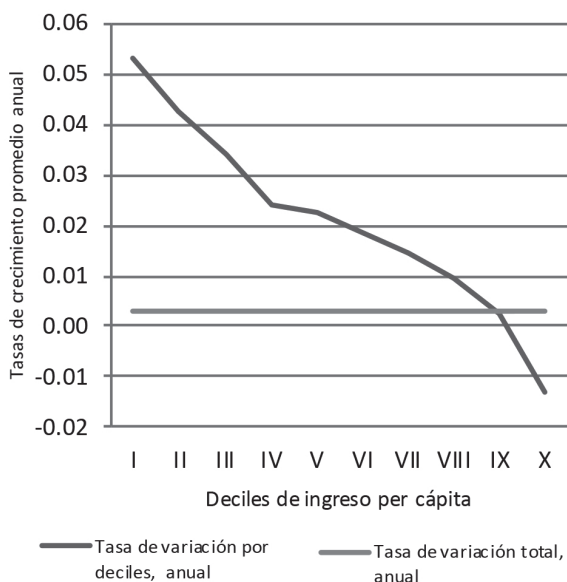
Los cambios en la distribución del ingreso, tanto en términos absolutos como relativos provocaron que, entre 1977 y 1984, tuviera lugar una caída sensible en los niveles de desigualdad del ingreso monetario de los hogares y de su ingreso monetario per cápita; cualquiera de los tres índices resúmenes más empleados para medir desigualdad en la distribución del ingreso: índice de Gini, el coeficiente entrópico de Theil o la varianza de los logaritmos muestran una marcada reducción (cuadros 5.5 y 5.6) entre esos años.

Los cambios en los ingresos monetarios de los deciles y en sus participaciones relativas se expresan en una reducción en la desigualdad en la distribución del ingreso, que alcanzó el nivel más bajo en los últimos 37 años a pesar de que la crisis económica de 1982 provocó una caída del PIB per cápita de 3.1% en ese año y de 6.5% en 1983. La inflación fue de casi 100% (98.9%) en el primero de esos años y de poco más de 80% (80.8%) en 1983.

El año 1984 es el último localizado dentro de los tiempos del desarrollo estabilizador para el cual tenemos información. A par-

tir de 1985 cede su lugar a la época en que han predominado los mercados libres (iniciándose la segunda fase), con baja participación estatal, que se conoce coloquialmente con el nombre de modelo neoliberal. Hay que resaltar que, bajo la orientación del modelo sustitutivo, el precio del ajuste económico lo pagó el décimo decil y que a pesar de las severas restricciones macroeconómicas

GRÁFICA 5.1. Curva de incidencia del crecimiento del ingreso monetario per cápita, según deciles. México 1977-1984.



los sectores más desfavorecidos aumentaron sus ingresos monetarios y su participación. Esta caída en la desigualdad se inscribe en una tendencia de largo plazo que registra una declinación lenta pero persistente a partir de los años sesenta (Cortés 2013).⁴³

⁴³ En el trabajo citado se dispuso de información comparable a lo largo del tiempo para los años 1963, 1968 y 1977. La serie construida por Székely (2005) y empleada por Moreno Brid, J. C. y J. Ros (2014: 280 a 291) que se extiende desde 1950 a 2004 muestra un alza de la desigualdad con un pico en 1958 y una caída

CUADRO 5.4. Evolución de participación de los deciles en la masa de ingreso monetario. México 1977-2014.

Deciles de hogares según ingreso monetario per cápita.	1977	1984	1994	1998	2006	2014
I	1.0%	1.3%	1.0%	0.9%	1.4%	1.3%
II	2.0%	2.6%	2.1%	2.0%	2.6%	2.7%
III	3.1%	3.5%	3.0%	3.0%	3.6%	3.6%
IV	3.8%	4.6%	3.9%	4.1%	4.6%	4.5%
V	5.2%	5.8%	5.0%	5.2%	5.6%	5.5%
VI	6.6%	7.3%	6.2%	6.5%	6.9%	6.7%
VII	8.5%	9.2%	8.0%	8.2%	8.5%	8.3%
VIII	11.5%	12.0%	10.5%	10.9%	10.9%	10.8%
IX	16.8%	16.8%	15.6%	16.1%	15.8%	15.2%
X	41.4%	36.8%	44.6%	43.1%	40.1%	41.3%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

FUENTE: estimaciones propias con base en ENIGH 1977-2014.

Debe recordarse que los datos del cuadro 5.1 mostraban que el ingreso monetario per cápita aumentó entre 1977 y 1984, pero que en ese periodo cayeron el ingreso monetario y el ingreso laboral por perceptor, y que la explicación de esta aparente contradicción no radicaba en un problema de los datos, sino que se explicaba por un aumento en el número de perceptores de los hogares.

Ahora bien, en México se dispone de un cúmulo importante de estudios que muestran que los sectores sociales pobres,

tendencial que se revierte después de 1984.

CUADRO 5.5. Coeficientes de Gini, Theil y Varlogs del ingreso monetario per cápita. México, 1977, 1984, 1994, 1998, 2006 y 2014.

Medidas de desigualdad	1977	1984	1994	1998	2006	2014
Gini	0.567	0.508	0.567	0.571	0.539	0.520
Theil	0.642	0.498	0.676	0.749	0.580	0.557
Varlogs	1.204	0.929	1.072	1.108	1.034	0.895

FUENTES: estimaciones propias con base en las ENIGH de 1977 a 2014.

CUADRO 5.6 . Medidas de desigualdad en la distribución del ingreso monetario. México 1977, 1984, 1994, 1998, 2006, 2014.

Medidas de desigualdad	1977	1984	1994	1998	2006	2014
Gini	0.518	0.464	0.517	0.515	0.492	0.481
Theil	0.526	0.382	0.530	0.531	0.452	0.454
Varlogs	1.148	0.888	1.005	1.020	0.981	0.883

FUENTES: estimaciones propias con base en las ENIGH de 1977 a 2014.

aquéllos ubicados en la base de la pirámide de ingresos, no han sufrido caídas abruptas en su participación relativa a lo largo de todo el periodo, debido en parte, a diversas acciones encaminadas a encarar las épocas de vacas flacas. La investigación realizada en México por antropólogos, sociólogos, sociodemógrafos y economistas ha mostrado reiteradamente, a partir de los años ochenta que los hogares pobres, ante las caídas abruptas de sus ingresos provocadas por las crisis, recurren a su fuerza de trabajo secundaria (envían a trabajar a sus niños, jóvenes, ancianos y mujeres que en otras circunstancias permanecerían en el hogar o en la escuela) y a agrupar hogares para disminuir el efecto de los costos fijos sobre el presupuesto familiar (González de la Rocha (1986 y 1988), Chant (1988, 1991, 1994), Be-

nería (1987, 1992), (1993), Selby *et al.* (1988), De la Rosa (1990); Cortés y Rubalcava (1991), García y de Oliveira (1994), Cortés (2000) Hernández Licona (1997)⁴⁴. Además, un factor de relevancia que también incide sobre la estabilidad de la participación relativa del primer decil es que sus hogares no están plenamente conectados a los mercados, lo que amortigua los efectos de las fluctuaciones económicas.

El análisis de la etapa neoliberal se inicia mediante el contraste de la distribución del ingreso en el último año del modelo estabilizador (1984) con 1994, fecha en que ya se han aplicado la mayor parte de las medidas del Consenso de Washington y es el primer año de funcionamiento del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

En efecto, en el decenio 1984 a 1994 se llevaron a cabo las reformas de primera generación (ajuste fiscal y modernización del estado, privatización de propiedades estatales, eliminación de controles de precios y subsidios, liberalización del mercado de capitales, apertura comercial e incentivos a la inversión extranjera) con excepción de las reformas a la seguridad social y la flexibilización laboral que se emprenderán posteriormente. El modelo de mercado que surge de la aplicación de las medidas del Consenso de Washington (Williamson, 1990 y 2003) es vigente hasta el día de hoy.⁴⁵ La información comprendida en esta segunda etapa (1994, 1998, 2006 y 2014) muestra variaciones en la desigualdad, pero deben entenderse en el marco de las fluctuaciones económicas y de la política social, y ya no como un cambio profundo en la orientación de la política económica, como ocurrió a partir de la segunda mitad de los años ochenta.

A pesar de la corta contracción que sufrió la economía en 1995, el PIB per cápita se redujo en 7.1%, en 1996 creció en 4.3%,

⁴⁴ Los ajustes al presupuesto familiar en los sectores medios se hacen vía el gasto (Tuirán, 1993) por lo que no se reflejan en la distribución del ingreso.

⁴⁵ Véase el capítulo 3 para una caracterización detallada de las políticas incluidas en el Consenso de Washington.

y de ahí en adelante la expansión económica fue sostenida: el PIB per cápita aumentó 5.5% en 1987 y 3.3% en 1998, de modo que la primera década de cambio estructural trajo bonanza económica a los hogares mexicanos. Sin embargo, a pesar de ella, el PIB per cápita en 1994 apenas había recuperado los niveles de 1984 –la tasa de crecimiento del PIB per cápita apenas alcanzó el 0.1% en esos diez años–.

Los ingresos monetarios de los hogares crecieron en 37.4% entre 1984 y 1994, al pasar de \$1 963.6 a \$2 665.2; pero el ingreso por perceptor y el ingreso laboral por perceptor laboral lo hicieron en porcentajes menores, 10.6% y 14.3%, respectivamente (cuadro 5.2). En términos absolutos aumentaron los ingresos de los hogares pero en porcentajes mayores que las retribuciones que percibieron sus miembros, ello se debe al aumento en el número de perceptores que se origina por *i*] el proceso de transición demográfica que modifica la estructura por edades de las familias haciéndolas más viejas y, por lo tanto, aumentando la cantidad de miembros que reciben ingresos, *ii*] la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, y *iii*] el uso más intenso de la fuerza de trabajo secundaria (Cortés, F., 2000: 105-128).

Si bien el alza de los ingresos fue generalizada en toda la distribución, por ejemplo, los ingresos reales del primer decil crecieron en 5.2%, los del sexto en 16.1% y los del décimo 64.9%, las brechas de los ingresos monetarios entre el décimo y el primer deciles, y entre aquel y el primero y segundo deciles, se elevaron de 27.6 a 43.2 y de 9.5 a 14.2 entre estos años, superando incluso las registradas en 1977. Todos los indicadores refuerzan una intensificación de la desigualdad en la distribución de los ingresos monetarios, lo que revirtió la tendencia hacia la equidad registrada en el ocaso del modelo de desarrollo estabilizador (cuadro 5.3).

La curva de incidencia del crecimiento de los ingresos monetarios en este lapso, comparada con la anterior (1977-1984), muestra de manera palmaria que la distribución del ingreso revirtió el proceso igualador. En efecto, en esta década si bien aumentaron los recursos económicos de todos los hogares del

país, los mayores avances fueron en el décimo decil que fue el único cuyo crecimiento estuvo por encima del promedio, lo que provocó un aumento de la desigualdad con “enriquecimiento”.

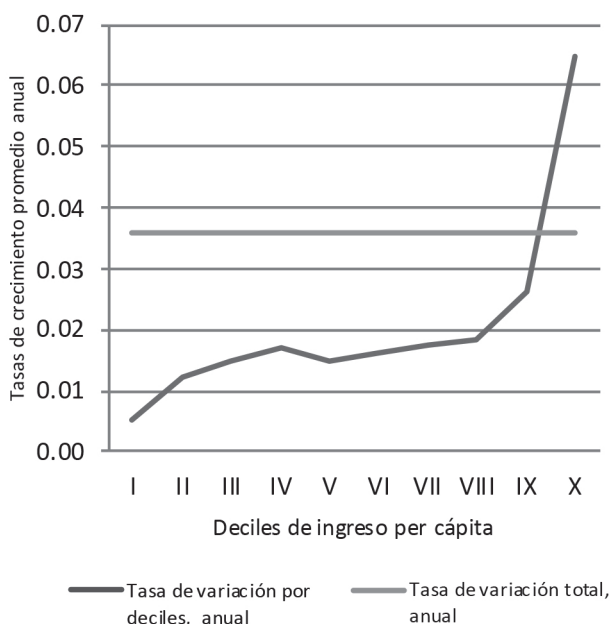
El cuadro 5.4 muestra que en 1994 en relación con 1984 las participaciones porcentuales en el ingreso total de los nueve primeros deciles disminuyeron, y que sólo aumentó la del décimo. La curva de la gráfica 5.2 es la imagen especular de la 5.1, esto quiere decir que la tendencia hacia una mayor equidad se detuvo y se revirtió en los años del cambio de modelo, pero en medio de una bonanza económica que trajo mayores recursos económicos a los hogares producto de un aumento en los ingresos de los perceptores y de los trabajadores, y del crecimiento en el número de perceptores de los hogares originado en los procesos que ya se han indicado.

Cuando la economía mexicana parecía navegar a todo trapo en dirección del crecimiento económico sostenido, que ineluctablemente, según la teoría que daba sustento conceptual a las reformas, debería lograrse a raíz del cambio de modelo, la crisis inducida por el error de diciembre (de 1994) provocó una pronunciada reducción en los ingresos monetarios de los hogares. En 1998, a pesar de la recuperación de la economía iniciada en 1996, los ingresos monetarios per cápita de los hogares cayeron con respecto a 1994 en 16.6%, al pasar de \$2 665.2 a \$2 286.0, pero esta vez los ingresos de los perceptores y de los perceptores laborales se hundieron en alrededor de 30% (cuadros 5.1 y 5.2).

Ahora bien, en general las mermas en los ingresos monetarios fueron pequeñas en relación con los cambios ocurridos entre 1984 y 1994. Sin embargo, habida cuenta de la diferencia en el orden de magnitud de las cifras, fueron mucho más marcadas en los deciles inferiores que en los superiores, con excepción del décimo: el primero, el de los hogares con menores ingresos tuvo menos recursos financieros en 25.2% y el segundo en 18%, a partir del cuarto la reducción fue del orden de 11% y en el décimo la pérdida volvió a crecer alcanzando 17.2% (cuadro 5.4).

A raíz de estas modificaciones en los ingresos de los deciles,

GRÁFICA 5.2. Curva de incidencia del crecimiento del ingreso per cápita, según deciles. México 1984-1994.



FUENTE: elaboración propia a partir de los datos del INEGI, ENIGH de 1984 y 1994.

las brechas entre el décimo y el primero y entre el décimo y el primero y segundo deciles, aumentaron de 43.2 a 47.8 y de 14.2 a 14.8, respectivamente (cuadro 5.4). Las distancias entre los ingresos medios de los extremos en 1998 fueron las mayores de todas las distribuciones consideradas en el periodo, aunque el cambio respecto a 1994, en términos absolutos no fue tan pronunciado como el observado entre 1977 y 1984.

La curva de incidencia del crecimiento muestra que los dos primeros deciles y el décimo son los que pierden más que el promedio, mientras que la reducción es mucho menor en los deciles intermedios, de manera que en términos relativos fueron menos perjudicados.

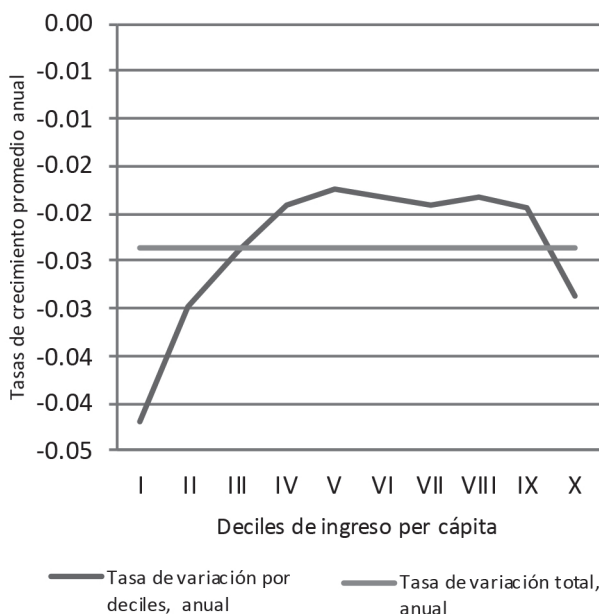
Como consecuencia las participaciones relativas de los dos deciles inferiores fueron las más bajas del periodo (véase el cuadro 5.4) y marca el inicio de una reducción en la parte del pastel, que va a manos del décimo decil, y que seguirá en los años sucesivos, al pasar de 44.6% en 1994, a 43.1% en 1998. En consonancia con estos movimientos y con el hecho de que no hubo cambios en la orientación del modelo económico implantado en el segundo quinquenio de los ochenta, las medidas globales de desigualdad (véanse los cuadros 5.5 y 5.6) experimentaron caídas pequeñas que parecieran responder más bien a fluctuaciones de muestreo que a procesos económicos, sociales o políticos.

La recuperación de la crisis del “Efecto tequila” (iniciada en 1996) se detuvo en el año 2000, a raíz de la retracción económica en Estados Unidos. El PIB per cápita se redujo en 1.8% en 2001 y en 1.2% en 2002 y creció en 0.2% en 2003. Es hasta el año 2004 cuando esta medida retornó a los niveles del 2000 (ese año creció en 3.1%), y ya para 2006 el país se encontraba en franca recuperación (el PIB per cápita aumentó en 3.8%) y era superior a 6% al del año 2000, y 12% al de 1998 (cuadro 5.2).

La puesta en práctica a partir de 1997 del Programa Progresar/Oportunidades,⁴⁶ ha jugado un papel estabilizador en el flujo de ingreso que reciben los pobres, ya que los recursos monetarios que entrega benefician preferentemente a los hogares rurales que se encuentran en los deciles inferiores, reduciendo la desigualdad en la distribución del ingreso en la población pobre (Cortés, Banegas y Solís, 2007; Banegas, 2011), en consecuencia, el Programa contribuye a disminuir la intra e inter desigualdad y por lo tanto la desigualdad global. A pesar de ello, hay que señalar que alrededor de 600 mil hogares pobres, muy probablemente del primer decil, no reciben los apoyos de Oportunidades ni del

⁴⁶ Este programa social de transferencias monetarias condicionadas, en el año 2000 cubría casi 2 y medio millones de hogares, en 2002 poco menos que cuatro y cuarto millones y hacia 2010 alrededor de 6 millones de hogares (véanse detalles en el capítulo 3). En la siguiente sección se ahondará con más detalle sobre su efecto en la redistribución del ingreso de los hogares.

GRÁFICA 5.3. Curva de incidencia del crecimiento del ingreso monetario por cápita, según deciles. México 1994-1998.



FUENTE: elaboración propia a partir de los datos del INEGI, ENIGH de 1994 y 1998.

Programa Alimentario (PAL), ya sea por no estar en el radio de acción de las unidades de salud o de los planteles educativos, por habitar en localidades aisladas muy pequeñas y dispersas, o por motivos administrativos (Coneval, 2012).

El crecimiento macroeconómico se refleja claramente en los ingresos monetarios de los hogares, en efecto, en los ocho años que median entre 1998 y 2006 experimentaron una elevación del 35.5%. Si bien todos los deciles contaron con mayores recursos en 2006, los aumentos fueron proporcionalmente mayores en los deciles inferiores que en los superiores (véase el cuadro 5.4), donde la actuación de Oportunidades ha jugado un papel importante. Por otra parte, los ingresos monetarios del décimo de-

cil crecieron menos que el promedio de modo que las brechas se abatieron a niveles un poco superiores a las de 1984.

La curva de la gráfica 5.4 muestra con claridad y de manera resumida los cambios que afectaron la distribución del ingreso monetario per cápita.

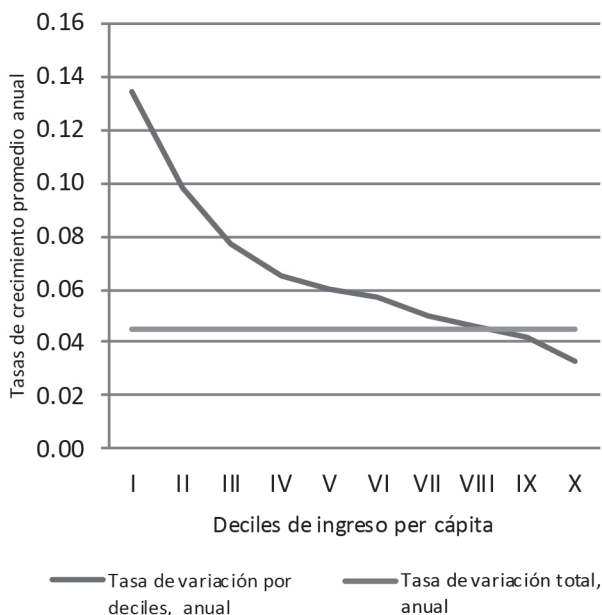
En síntesis, durante la bonanza económica de este periodo todos los sectores sociales tuvieron aumentos en sus presupuestos monetarios y la magnitud, en términos relativos de los flujos que recibieron, favoreció más que proporcionalmente a los sectores sociales de menores recursos económicos. Este resultado ha sido ampliamente destacado en la bibliografía sobre el tema y volveremos a él en la sección que sigue.

Dada la forma como se distribuyeron los frutos de la recuperación económica no es de extrañar que hayan aumentado significativamente las participaciones relativas de los deciles inferiores en la masa de ingreso (cuadro 5.4). El alza porcentual de la participación del primer decil fue de 52.2%, del segundo 31.3% y decae sistemáticamente hasta el octavo que logró, apenas, un aumento porcentual de 0.5%, mientras el noveno la redujo en 2.0% y el décimo decil en 7.0%. En el año 2006 el primer decil tuvo la mayor participación relativa en el ingreso monetario en todo el periodo considerado en este estudio.

Fue drástica la reducción en la desigualdad en la distribución del ingreso monetario y del ingreso monetario per cápita entre 1998 y 2006 (véanse los cuadros 5.5 y 5.6), alcanzando niveles un poco superiores a los de 1984 que son los más bajos de los años considerados.

Como ya se señaló en la introducción a este capítulo, la economía mexicana resintió con fuerza los efectos de las crisis de los precios internacionales de los alimentos y de los bonos inmobiliarios. El PIB per cápita cayó por debajo de los niveles de 2006 en los años 2009 y 2010 y la recuperación fue lenta, de modo que en 2014 alcanzó cifras cercanas al 6% por encima de 2006. A pesar de ello, el ingreso per cápita registrado por la ENIGH 2014 es menor en 9.5% respecto al año 2006, pero el ingreso monetario por perceptor y por perceptor laboral cayeron en 27.3% y 17.2%, res-

GRÁFICA 5.4. Curva de incidencia del crecimiento del ingreso monetario per cápita, según deciles. México 1998-2006.



FUENTE: elaboración propia a partir de los datos del INEGI, ENIGH de 1998 y 2006.

pectivamente. El ingreso per cápita cayó porcentualmente menos que la reducción en los ingresos recibidos por los perceptores y por los trabajadores del hogar debido a que, como ya lo hemos señalado anteriormente, aumentó el número de perceptores por hogar.

La reducción del ingreso monetario per cápita si bien afectó a todos los sectores sociales, su profundidad no fue pareja; los deciles que menos perdieron fueron el segundo, tercero y décimo, mientras que el primero y los intermedios experimentaron, en términos relativos, una pérdida mayor. El décimo tuvo una reducción de 5.7% comparada con 11.2% que afectó al primer decil. Estas variaciones hicieron aumentar levemente las brechas

pasando de 29 a 30.9 la del décimo respecto al primero y de 10 a 10.3 del décimo comparado con el primero y segundo deciles.

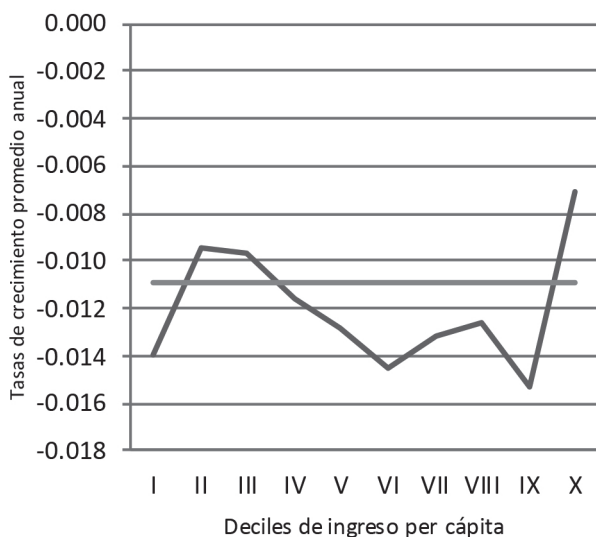
Los cambios en las participaciones relativas en la masa de ingreso (véase cuadro 5.4), en 2014 respecto a 2006 fueron tenues, si se toma en cuenta la magnitud de las variaciones en las brechas y de los montos de las tasas de crecimiento promedio representados en las gráficas de crecimiento (eje de las ordenadas de la gráfica 5.5). La caída más pronunciada de la participación relativa la tuvo el noveno decil, pero alcanzó apenas 3.3%, en contraparte el crecimiento relativo más fuerte fue de 3.0% en el décimo decil (véase el cuadro 5.4). En consecuencia, las variaciones en los índices globales de desigualdad fueron levemente inferiores en 2014 respecto a 2006 (véanse los cuadros 5.5 y 5.6), y podrían ser resultado de las fluctuaciones propias de las muestras aleatorias.

Si bien para todos los efectos prácticos la desigualdad en los ingresos monetarios se mantuvo en los últimos ocho años, la masa de recursos económicos en manos de los hogares se redujo significativamente. Estas cifras llevan a concluir que la distribución del ingreso monetario de 2006 y de 2014 son equivalentes, con reducciones en el poder adquisitivo de todos los hogares (cuadro 5.3).

5.4. FASES EN LA EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD

Esta sección se ha dividido en tres partes, en la primera se presenta una descripción sintética (basada en los datos de la sección anterior) de las dos fases en la distribución del ingreso monetario, asociadas, respectivamente, a las épocas en que han predominado las ideas del desarrollo estabilizador primero y las ideas neoliberales después. En la segunda parte se exponen las principales conceptualizaciones que han ayudado y ayudan a explicar el comportamiento de la desigualdad a lo largo del tiempo, así como los hechos o datos que las apoyan. En la tercera se trata el

GRÁFICA 5.5. Curva de incidencia del crecimiento del ingreso per cápita, según deciles. México 2006-2014.



FUENTE. Elaboración propia a partir de los datos del INEGI, ENIGH de 2006 y 2014.

tema de la inflexión de la desigualdad en México acaecida a comienzos del siglo XXI, y se identifican diferentes explicaciones que se han dado a este fenómeno. En particular la discusión se reduce a contrastar la idea de que por fin se ha iniciado una caída tendencial de la desigualdad contra la hipótesis de que se trata de una caída en escalón.

Rasgos principales de las dos fases

Como se ha señalado en la sección anterior, se distinguen dos grandes fases en el cambio de la desigualdad en el ingreso monetario. La primera cubre los últimos años en que prevaleció el de-

nominado modelo de desarrollo estabilizador, que se refleja en los datos de los años 1977 y 1984. La segunda se caracteriza por la puesta en práctica de casi la totalidad de las medidas (de primera generación) del Consenso de Washington;⁴⁷ para este período se incluyen cuatro de los catorce levantamientos de la ENIGH.

La selección de años permite observar los cambios más importantes del patrón de desigualdad, cambios que tuvieron lugar entre 1977 y 1984, últimos años de vigencia del modelo de desarrollo estabilizador, y los acontecidos en el lapso 1984 y 1994, que cubre los primeros resultados asociados al inicio del proceso de “cambio estructural”. De ahí en adelante el régimen de desigualdad se mantuvo elevado, aunque con fluctuaciones, hasta inicios del siglo XXI. Los datos incluidos en este trabajo registran en el año 2006 un abatimiento de importancia de la inequidad, sin que haya habido cambios en las orientaciones generales del modelo. Además dicha reducción se ha mantenido hasta 2014, con fluctuaciones pequeñas que no son estadísticamente significativas (Cortés, 2013).

Las dos fases no sólo difieren en que los deciles ganadores y perdedores son exactamente los opuestos, sino también en que el ingreso per cápita de los hogares creció apenas a una tasa compuesta del 0.3% anual entre los años 1977 y 1984, mientras que en el decenio 1984 a 1994 lo hizo a 3.1%.

En la segunda fase, durante todos los años que ha operado el modelo de mercados libres (desde el segundo quinquenio de los años ochenta en adelante), destaca el año 2006 no sólo porque el ingreso monetario de los hogares alcanza el climax (cuadro 5.2), sino también porque exhibe una merma importante en los niveles de desigualdad (véanse los cuadros 5.5 y 5.6), que rompe con

⁴⁷ En otros trabajos se distinguen tres fases en el comportamiento de la distribución del ingreso (Cortés, 2013). En éste hemos decidido usar como criterio de corte temporal los cambios en la orientación del modelo macroeconómico, en concordancia con el enfoque que ha seguido el equipo de trabajo que analiza la desigualdad en Argentina.

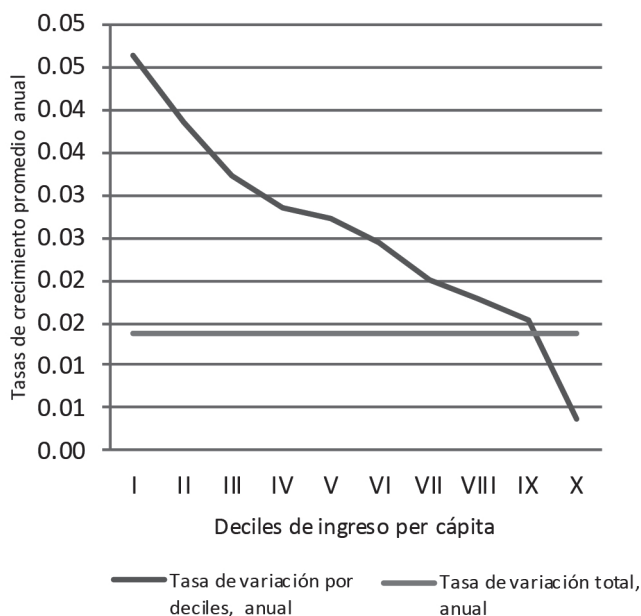
los elevados índices que se observaron en los años noventa. Esta caída en la desigualdad se debió a que entre los años 1994 y 2006, la participación relativa de los deciles inferiores se incrementó mientras que se redujo la del decil superior. Este cambio tiene el perfil inverso del que ocurrió entre 1984 y 1994, periodo en que, según hemos visto, todos los deciles perdieron, con la excepción de los hogares de mayores ingresos. Las imágenes que representan ambos movimientos están en relación especular como salta a la vista al comparar las gráficas 5.2 y 5.6.

De la simple observación de ambas representaciones gráficas se desprende que los deciles que perdieron en el año 1994, ganaron en 2006 y viceversa. Sin embargo, la reversión no fue tan intensa ya que si bien disminuyeron las medidas resumen de la desigualdad respecto a 1994, son más elevadas que las de 1984. La caída en la desigualdad, que también se ha observado en otros países de América Latina, originó la idea de que la región habría entrado en un periodo de declinación de la inequidad desde los inicios del siglo XXI (Cortés, 2013). Más adelante se examinará esta interpretación con base en los datos de México. Por ahora el centro de la atención se vuelca a algunas ideas que podrían ayudar a entender las regularidades que hemos señalado.

La inflexión de la desigualdad en México después del año 2000

Aun cuando el modelo de mercado sigue operando en México desde el segundo quinquenio de los años ochenta resulta interesante constatar que, si bien en los años noventa la desigualdad en la distribución del ingreso se mantuvo elevada, después del año 2000 se observa una inflexión en la desigualdad, reducción que se mantiene hasta 2014. Como ya se ha dicho en los ocho años transcurridos a partir de 1998 crecieron los ingresos de todos los deciles de modo tal que son los mayores del periodo y simultáneamente la desigualdad se redujo porque aumentaron más rápidamente los ingresos de los deciles inferiores que los superiores.

GRÁFICA 5.6. Curva de incidencia del crecimiento del ingreso monetario per cápita, según deciles. México 1994-2006.



FUENTE: elaboración propia a partir de los datos del INEGI, ENIGH de 1994 y 2006.

Lo acontecido con la distribución de los ingresos monetarios entre los años 1998 y 2006 ha generado distintas respuestas a las preguntas, ¿cómo se explica este cambio? ¿Puede interpretarse como un indicador que es el inicio de una tendencia declinante en la evolución de la desigualdad?

Es evidente que la caída que experimentó la desigualdad en la distribución del ingreso monetario no se debe asociar a nuevos cambios estructurales en el nivel macro económico, como lo fueron en el pasado las reformas de los años ochenta y noventa. La flexión de la inequidad en este periodo se materializa en un medio conformado por una constelación de procesos macro y microsociales, en que destaca el aumento en el gasto social (datos de la CE-

PAL (2012) señalan que en México ha aumentado de 6% del PIB en 1990 hasta 11% en 2010), así como por la nueva política social que ha privilegiado la focalización y la condicionalidad de las transferencias monetarias entregadas por los programas sociales.⁴⁸

La crisis del Tequila (1994-1995) elevó notablemente la incidencia de la pobreza en el país y a partir de 1995,⁴⁹ el gobierno entrante empezó a estudiar la posibilidad de diseñar e implementar un programa social de nuevo cuño. Durante el bienio 1995 a 1996, se puso en práctica un programa piloto denominado Programa de Alimentación, Salud y Educación (PASE), cuyo rotundo fracaso dejó una serie de lecciones que, junto a la incorporación de nuevas ideas provenientes de una variedad de disciplinas, sirvieron para diseñar el Progreso (Programa de Educación, Salud y Alimentación).⁵⁰ Esta iniciativa sería, con el andar

⁴⁸ A pesar del creciente volumen de recursos que ha destinado el país en los últimos años al financiamiento de su política social, hay que señalar que en el concierto de los países de América Latina es de los que menos han invertido en esta materia. En efecto, en esta región entre los años 2008 y 2012, el porcentaje del gasto público social en relación con el Producto Interno Bruto (PIB) ha fluctuado alrededor del 19%, mientras que en México ha oscilado entre 10 y 11%. En 2012, Brasil destinaba 26.8% de su producto interno bruto a financiar su gasto público social, Costa Rica 23.1% y Venezuela 21.2%. En ese mismo año, entre los países que menos recursos asignaban a esta función se encontraban Guatemala que sólo destinaba 7.5% de su PIB, Ecuador 8.3% y República Dominicana 9.4% (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2014*, cuadro VI.1: 264).

⁴⁹ Por la época no se disponía de cifras oficiales de pobreza, pero la crisis económica fue de tal magnitud que no era necesario medir para darse cuenta del aumento, bastaba con la experiencia en la vida cotidiana. Posteriormente, cálculos retrospectivos del Coneval mostraron que, por ejemplo, el porcentaje de pobres alimentarios pasó de 21.2% de la población en 1994 a 37.9% en 1996. Tomando en cuenta que 1995 fue el año en que la economía sufrió los mayores estragos por la crisis del Tequila y que en 1996 inicia la recuperación económica, seguramente la incidencia de la crisis fue más marcada que lo que indica el dato de 1996 (Cortés F. (2018), “La relación entre el gasto social y la pobreza a debate”, pp. 141 y 142, en *Temas de Política Social de México y América Latina*, México, Colmex - UNAM.).

⁵⁰ El día 6 de agosto de 1997 en El Cardonal, estado de Hidalgo, el Presidente de la República de ese entonces anunció a la ciudadanía el nuevo programa social; éste fue el primero de transferencias monetarias condicionadas (Cortés, F. y R.

del tiempo, el programa social insignia de los gobiernos mexicanos hasta la actualidad. El programa Prospera⁵¹ fue Oportunidades hasta 2014, a su vez Oportunidades resultó de la metamorfosis que experimentó Progresá en el año 2002.⁵²

Entre los apoyos que proporciona Progresá/Oportunidades/Prospera (en salud, nutrición y educación) interesa destacar para los fines de este capítulo, los flujos en dinero que se entregan a las familias incorporadas como las becas por la asistencia de los menores a la escuela, así como las ayudas en metálico para “contribuir a que mejoren la cantidad y la diversidad de su consumo de alimentos, y por esta vía elevar su estado nutricional”⁵³ (Poder Ejecutivo Federal, 1997: 49). El dinero extra que reciben las familias de este programa les acerca a la línea de pobreza y disminuye la desigualdad.

M. Rubalcava, 2012), y tuvo como objetivo central el combate a la transmisión intergeneracional de la pobreza (Yaschine, 2012: 293).

⁵¹ El 2 de septiembre de 2014, con motivo de la presentación de su Segundo Informe de Gobierno, el Presidente Enrique Peña Nieto señaló: “El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades beneficia 6.1 millones de familias. Esto es 255 mil más que al inicio de la administración. Los méritos de este Programa con 17 años de vida han sido reconocidos internacionalmente, pero sus limitaciones son cada día más evidentes. No obstante que este año se invierten más de 73 mil millones de pesos en él, la proporción de mexicanos en pobreza es prácticamente la misma desde hace tres decenios. Ante esta condición, es necesario encontrar nuevas alternativas, más eficaces contra la pobreza. Por ello, hoy anuncio la transformación del programa Oportunidades, en el Programa PROSPERA. Todos sus beneficiarios seguirán recibiendo los apoyos que han tenido hasta hoy, pero ahora contarán con nuevas alternativas para incorporarse a la vida productiva y lograr con ello el objetivo de disminuir la pobreza en el país”. https://www.prospera.gob.mx/Portal/wb/Web/anuncio_el_presidente_enrique_pena_nieto_la_transf, consultado el 7 de marzo de 2015.

⁵² En este trabajo no se incursiona en las continuidades y rupturas entre uno y otro programas, ya que hacerlo nos desviaría del objetivo principal.

⁵³ En 2008 y 2009, años del aumento en los precios internacionales de los alimentos y de la crisis financiera originada en Estados Unidos, el gobierno mexicano utilizó la red de Oportunidades para proteger a los hogares pobres que están en su padrón: se entregaron apoyos extraordinarios para la compra de alimentos y combustibles.

“El programa PROGRESA/OPORTUNIDADES/PROSPERA ha elevado notablemente su presupuesto partir de 1997, esta tendencia sólo se ha quebrado en el entorno de los cambios de presidentes (2006 y 2007; 2012 y 2013)” (Cortés, 2018, p. 124). En gran medida el crecimiento del presupuesto ha respondido a los aumentos sostenidos en su cobertura; en 1997 el Programa incorporó 300 mil familias, al año siguiente 1.6 millones, en 2004 y 2006 llegó a incluir 5 millones de familias, alcanzando en 2014, 6.1 millones de familias incorporadas.

La cobertura del Oportunidades/Prospera, los apoyos monetarios entregados y su adecuada focalización en los deciles inferiores de la distribución de los ingresos es uno de los factores que hace comprensible el pronunciado aumento en los ingresos y en las participaciones relativas de los tres deciles inferiores que logran y mantienen hasta 2014 los niveles más elevados del periodo (véase el cuadro 5.4). Sin embargo, también hay que tomar en cuenta que la elevación en la participación relativa en el ingreso de los hogares de los deciles inferiores a partir del año 2002, y que se ha mantenido hasta 2014, tiene también una explicación en la autoexplotación forzada de su fuerza de trabajo. Además, habría que indagar acerca de la aparición de procesos económicos particulares que han empezado a ocurrir en la agricultura probablemente como consecuencia de la globalización. Hernández Laos (2008) reporta crecimiento en la ocupación y en los salarios rurales por aumentos en la productividad en los cultivos de temporal (maíz, frijol, trigo, sorgo y arroz) y Giarraca (2001) señala que los salarios rurales tienden a aumentar por la escasez relativa de mano de obra rural debida, por una parte, al crecimiento en la demanda ejercida por las empresas multinacionales exportadoras de productos agrícolas y, por otra, a la escasez de mano de obra derivada de los flujos migratorios del campo.

La política social que imperaba en los años de la crisis de 1994-1995 no contrarrestó la caída de los ingresos de la población, por ejemplo, en 1996, la pobreza alimentaria habría sido del orden de 37.4% si los hogares no hubiesen recibido apoyos de la acción estatal en lugar del 3.9% que se observó. En el año 2010, a

pesar del aumento en los precios internacionales de los alimentos y la crisis económica desatada por el mercado hipotecario de Estados Unidos, la pobreza alimentaria fue de 18.8% en lugar de 21.7% que habría alcanzado sin la intervención de los programas operados por los organismos del Estado (Cortés, 2018, p. 129). La diferencia del impacto de los programas sociales en 2008 y 2009 con respecto a 1995 y 1996 radicó en que en el año 2010 el gobierno mexicano dispuso y utilizó la red de Oportunidades para proteger a los hogares pobres que están en su padrón: se entregaron apoyos extraordinarios para la compra de alimentos y combustibles.

No parece haber mucha duda acerca de que los programas sociales, en especial Oportunidades/Prospera, incidieron significativamente en que la base de la distribución de ingresos aumentara su participación en la repartición de los ingresos monetarios a partir del año 2002 (Cortés, 2010: 75 y 76). Sin embargo, para dar cuenta de la caída de los deciles superiores se dispone de un abanico de explicaciones no necesariamente contradictorias pero que requerirían para decantarlas investigaciones empíricas específicamente enfocadas a identificar qué factores y con qué peso abatieron su participación.

Uno de los argumentos empleados para dar cuenta de la caída en la participación de los hogares de mayores ingresos monetarios, es que cada vez que hay contracción o crisis económica, como la ocurrida al iniciar el siglo XXI, la desigualdad cae debido a las políticas de austeridad económica impulsadas por el dogma “déficit fiscal cero”. La investigación ha mostrado que a las contracciones económicas suceden, por una parte, las reducciones en el empleo, en los sueldos y la merma en los salarios reales de sectores sociales ubicados en los deciles superiores como son los burócratas, los maestros y empleados universitarios⁵⁴ (Rubalca-

⁵⁴ Nótese que estas categorías ocupacionales corresponden a la clase media alta y no a los realmente ricos. Ésta es una consecuencia que deriva de los sesgos de las ENIGH que como cualquier encuesta de hogares subregistra los ingresos de los hogares (esta es una de las razones que orilló a Piketty (2014: 362 y 363)

va, 1998: 97 y 98, y 128-139), cuyas retribuciones son determinadas institucionalmente y no por el mercado, y, por otra parte, al hecho que las empresas del sector privado reaccionan rebajando costos, particularmente castigando salarios altos. En las empresas de hoy, cuando cae la producción las ganancias se reducen proporcionalmente más, debido a la existencia de importantes costos fijos, asociados sobre todo con el pago a los mandos medio-altos y altos.⁵⁵

También hay que considerar que, a partir de los cambios introducidos en el modelo de desarrollo sustitutivo de importaciones, la economía mexicana privilegió la exportación manufacturera pero no sólo en el sector maquilador sino también en actividades que requieren uso intensivo de fuerza de trabajo calificada, que suele formar parte de los deciles superiores. En épocas de expansión económica aumenta la demanda de fuerza de trabajo calificada, acicateada por el dinamismo exportador lo

a basar su estudio en datos fiscales. Ante este hecho Óscar Altimir propuso un procedimiento para ajustar las fuentes de ingresos de las ENIGH a Cuentas Nacionales (1982), que se basa en dos supuestos: que Cuentas Nacionales proporciona una medición exenta de errores y que la diferencia sólo se debe a subdeclaración. El primero de estos supuestos ha sido puesto en tela de juicio por Deaton (2003), argumentando que cada fuente tiene sus propios errores. Por otra parte, Cortés y Rubalcava (1994) y Cortés (2000 y 2001), sobre la base de un estudio comparativo del Censo de Población y Viviendas de 1990 y la ENIGH 1989, concluyeron que además de subdeclaración esta encuesta adolece de truncamiento, pues la probabilidad de selección de los realmente ricos es ínfima a lo que se agregan las limitaciones del operativo de campo para entrevistarlos en caso de ser seleccionados. Leyva Parra (2005) realizó un pormenorizado estudio comparativo de ambas fuentes. Campos *et al.* (2014) propusieron un método bajo el supuesto que las diferencias con Cuentas Nacionales se debe únicamente al truncamiento de la encuesta, y Bustos (2015) realizó un conjunto de estimaciones suponiendo distintas funciones acumuladas de probabilidad; el truncamiento y la subdeclaración son un subproducto del ajuste. Por último, Castillo Negrete (2015) hace otra propuesta en que ajuste por fuentes de ingreso, lo que supone que los ingresos están subdeclarados.

⁵⁵ El argumento de la reducción de los sueldos y salarios de los altos mandos de las empresas privadas fue sugerido por el Dr. Julio López, profesor-investigador de la Facultad de Economía de la UNAM.

que tiende a aumentar el premio, mientras que se reduce en épocas de crisis (Millán, 2014).

Otro argumento que ha sido señalado a raíz de la pérdida en la participación relativa que han experimentado los deciles superiores particularmente a partir del 2002, es la reducción en el premio a la educación que tiene su origen en el excedente relativo de población con educación terciaria (Esquivel, Lustig y Scott, 2010: 175-217; López Calva y Lustig, 2010: 1-24; Lustig, López-Calva y Ortiz-Juárez, 2012) resultado de la política educativa emprendida los últimos años por los gobiernos del país (Hernández Laos, Solís y Stefanovich, 2003; Hernández Laos, 2004) y del cambio en la demanda de trabajo, que ha favorecido a la de menor calificación, provocada por el TLC.

En el caso de que la reducción de la desigualdad impulsada por la parte superior de la distribución se deba a las medidas fiscales que tiendan a mantener el equilibrio de las cuentas del estado, cada vez que haya crisis la inequidad debería tender a disminuir (supuesto que la política social sigue manteniendo el apoyo a los sectores menos favorecidos) y en las recuperaciones debería tender a aumentar. Sobre la base de esta hipótesis la caída de la desigualdad en el siglo XXI, no daría inicio a una tendencia, sino a una reducción en escalón hasta que las condiciones económicas sean propicias para aumentar el tamaño de la burocracia y sus salarios lo que provocaría el aumento en la desigualdad, a través de los mecanismos descritos anteriormente.

Para que se observe una caída tendencial en la desigualdad enraizada en la oferta de fuerza de trabajo con educación terciaria, el “premio” a la educación debería continuar reduciéndose a lo largo del tiempo.

El hecho es que los índices de Gini del ingreso monetario desde 2002 son “relativamente” constantes con una caída en el año 2010, que recoge los efectos del alza de los precios de los alimentos y en el mercado de la vivienda en los Estados Unidos.

5.5. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

La evolución de la desigualdad del ingreso monetario en México ha pasado por dos fases perfectamente diferenciadas. La primera, se caracterizó por una declinación lenta pero persistente a través de dos decenios, que culmina en el año de 1984 con el menor nivel de inequidad de todo el periodo cubierto por este estudio. En la segunda fase, de la mano con los cambios estructurales puestos en práctica a partir del segundo quinquenio de los años ochenta, la inequidad aumentó significativamente y se ha mantenido hasta la actualidad. Sin embargo, desde el inicio del siglo XXI, se registró una declinación en la dispersión de los ingresos monetarios, pero no sabemos aún si marca el inicio de una reducción acumulativa a lo largo del tiempo o bien fue sólo caída en escalón. Esta diferencia en la interpretación de los datos se dilucidará con el transcurso del tiempo en tanto se cuente con más información.

Si bien las estadísticas presentadas en este estudio sólo permiten observar lo acontecido en los últimos años de vigencia del modelo de desarrollo de sustitución de importaciones, las investigaciones que cubren el periodo en cuestión permiten afirmar que tuvo lugar una lenta caída tendencial que culmina en 1984, año en que se observó la menor desigualdad en todo el periodo. La reducción sistemática en la inequidad es consistente con el acuerdo a que llegaron los distintos de sectores sociales bajo la tutela del estado para impulsar lo que se llamó el modelo de desarrollo estabilizador. La velocidad del cambio debía ser moderada de modo que el proceso de redistribución no lesionara las posibilidades de ahorro, ya que en caso de afectarlo se corría el peligro de reducir el ritmo de acumulación del capital y por esta vía poner en peligro el crecimiento económico.

La segunda fase, cuyo inicio se ha datado en el segundo quinquenio de los años ochenta, ha sido dominada por las ideas del Consenso de Washington que en esencia cambian la ecuación entre Estado y mercado a favor de este último. La información proporcionada por las ENIGH muestra que la desigualdad tuvo

un aumento significativo porque los ingresos de los sectores sociales más adinerados crecieron más rápidamente que los del resto. Este cambio radical en la tendencia es consistente con el funcionamiento de los mercados que establecen los precios en función del poder económico de los actores sociales, quienes además suelen tener información asimétrica. A lo que se debe agregar que en ausencia de competencia perfecta las soluciones de mercado no son óptimas.

En esta situación y bajo la ideología que impulsó el cambio estructural, el estado se limitó básicamente a regular el funcionamiento del sistema y a mantener los equilibrios macroeconómicos. Las referencias conceptuales incluidas en la introducción de este libro parecieran indicar que en esta época el Estado fue capturado por las élites económicas de modo que ha sufrido restricciones para usar la política tributaria dirigida a financiar su gasto y en particular su gasto social.

A comienzos del siglo *xxi* la desigualdad tuvo una reducción importante, sin que haya habido modificaciones en las orientaciones generales del modelo, a pesar del cambio de partido en el poder que tuvo lugar en el año 2000. Como las variaciones en las participaciones relativas de los deciles intermedios son de envergadura menor, la explicación a este fenómeno hay que buscarla en los cambios en la parte del pastel que correspondió a los sectores sociales en la base y en la cima de la pirámide social. De hecho, es a partir del último trimestre de 1997 que se pone en acción el Progresá, programa que entrega dinero en apoyos a la alimentación, becas para los estudiantes y que llega a los sectores rurales de menores recursos del país, excepto los que habitan en localidades que no cuentan con escuelas ni con establecimientos de salud. El aumento en la participación relativa de los sectores sociales de menores recursos se debe a la ayuda en dinero que proporciona el programa, combinada con la amplitud de la cobertura del Progresá (a partir del año 2002 alcanza a más de 4 millones de hogares, en 2006, 5 millones y en 2014 poco más de 6 millones). También se ha señalado que el aumento de los ingresos en los sectores rurales (que

suelen concentrarse en los tres primeros deciles) se origina en el exceso de demanda de fuerza de trabajo agrícola debido a la falta de población en edad de trabajar como consecuencia de las migraciones a Estados Unidos.

Los factores que podrían explicar la reducción de la participación en el ingreso monetario de los sectores sociales “más adinerados” requieren análisis en mayor profundidad. Por ahora, sólo se identifican los factores que se han señalado como “responsables” de esta caída: la política de reducción del gasto fiscal ante las crisis como una manera de mantener el “sano” equilibrio de las cuentas del gobierno y su efecto sobre la política laboral de las empresas privadas; el excedente de oferta de personas con educación terciaria a consecuencia de la política educativa que ha seguido el país en los últimos años; el déficit de fuerza de trabajo en el campo, y las fluctuaciones en los ingresos de los puestos de trabajo asociados a las empresas orientadas a la exportación.

Queda pendiente saber si el fenómeno de reducción de la desigualdad iniciado a la sombra del siglo XXI responde a una caída tendencial o se trata únicamente de un escalón más bajo. En el primer caso deberíamos asistir a una reducción sistemática en la medida que transcurre el tiempo y por lo tanto habría que identificar qué cambios han tenido lugar en el funcionamiento del modelo económico o en el sistema político. En el segundo caso, bastaría con las explicaciones de que se dispone y las variaciones observadas tendrían su origen en fluctuaciones de muestreo.⁵⁶

⁵⁶ También debe cumplirse el supuesto de que se mantendrá el apoyo a los ingresos suministrados a los pobres por la política social en la fase neoliberal.

REFERENCIAS

- Aguilera, M. V. (1996). Los años furiosos, 1994-1995: La reforma del estado y el futuro de México. México: FLACSO/M.A. Porrúa, Grupo Editorial.
- Altimir Ó. (1982). "La distribución del ingreso en México: 1950-1977". En Banco de México, *Distribución del ingreso en México*. México 1982.
- Amable, B. (2011). Morals and politics in the ideology of neo-liberalism. *Socio-Economic Review*, 9(1), 3-30.
- Banegas I. (2011). *La ilusión tecnocrática en la política social: Progreso-Oportunidades*. México: El Colegio Mexiquense.
- Benería L. (1992). "The Mexican Crisis: Restructuring the Economy and the Household". En Lourdes Benería y Shelley Feldman (eds.), *Unequal Burden, Economic Crises, Persistent Poverty and Women's Work*. San Francisco y Oxford: Westview Press, Boulder, pp. 81-104.
- Benería L. y Roldán M. (1987). *The Crossroads of Class and Gender: Industrial Homework, Subcontracting and Household Dynamics in Mexico City*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bustos, A. (2015), "Estimation of the distribution of income from survey data, adjusting for compatibility with other sources", *Statistical Journal of the IAOS*, 31(4).
- Campos, R., E. Chávez y G. Esquivel (2014). *Los Ingresos altos, la tributación Óptima y la recaudación posible*. Premio Nacional de Finanzas Públicas 2014. México: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados.
- Castillo Negrete M. (2015). *La magnitud de la desigualdad en el ingreso y la riqueza en México: una propuesta de cálculo*. Serie Estudios y Perspectivas, sede Subregional de la CEPAL en México, México.
- CEPAL (2012). Estadísticas del gasto social en América Latina y el Caribe. Disponible en dds.cepal.org/gasto/indicadores/
- Chant, S. (1988). "Mitos y realidades de la formación de familias encabezadas por mujeres: el caso de Querétaro". En L. Gabayet et al., *Mujeres y sociedad. Salario, hogar y acción social en el occidente de México*. Guadalajara: El Colegio de Jalisco-CIESAS Occidente.
- Chant, S. (1991). *Women survival in Mexican Cities, Perspectives of Gender, Labour Markets and Low-Income Households*. Manchester: Manchester University Press.
- Chant, S. (1994). "Women, Work and Household Survival Strategies in Mexico, 1982-1992: Past Trends, Current Tendencies and Future Research". *Bulletin of Latin America Research*, 13(2), mayo, 202-233.

- Coneval (2012). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2012*. México.
- Cortés, F. y R. M. Rubalcava (1994). *El ingreso de los hogares*, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI). Aguascalientes, México.
- Cortés, F. y R. M. Rubalcava (2012). "El Progreso como respuesta a la crisis de 1994". En M. González de la Rocha y A. Escobar Latapí (coords.), *Pobreza, transferencias condicionadas y sociedad*. México: Publicaciones de la Casa Chata/CIESAS.
- Cortés, F. (2000). *La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica*. México: Porrúa-CIESAS.
- Cortés, F. (2001). "El cálculo de la pobreza a partir de la encuesta de ingresos y gastos". *Comercio Exterior* (octubre).
- Cortés, F. (2010). "Pobreza, desigualdad en la distribución del ingreso y crecimiento económico, 1992-2006". En F. Cortés y O. De Oliveira, *Los grandes problemas de México*, vol. V: Desigualdad Social. México: El Colegio de México.
- Cortés, F. (2013). "Medio siglo de desigualdad en el ingreso en México". *Economía UNAM*, vol. 10. México: Facultad de Economía-UNAM.
- Cortés, F. y R. M. Rubalcava (1991). *Autoexplotación forzada y equidad por empobrecimiento: La distribución del ingreso familiar en México, 1977-1984*. México: El Colegio de México.
- Cortés F., I. Banegas y P. Solís (2007). "Pobres con Oportunidades: México 2002-2005". *Estudios Sociológicos*, vol. XXV, núm. 73, enero-abril.
- De la Rosa, M. (1990). "Estrategia popular en tiempos de crisis". En G. de la Peña, y otros (comps.). *Crisis, conflicto y sobrevivencia*. Guadalajara: CIESAS.
- Deaton A. (2003). "Measuring Poverty in in a Growing World (or measuring growth in a poor world)", *NBER Working Paper Series*, Vol. 9822, Cambridge, M.A.
- Escalante, F. (2015). *Historia mínima del neoliberalismo*. México: El Colegio de México.
- Esquivel, G., N. Lustig y J. Scott (2010). "Inequality in post-structural reform Peru: the role of market forces and public policy". En L. F. López-Calva y N. Lustig (ed.). *Declining inequality in Latin America: a decade of progress?* Nueva York: United Nations Development Programme.
- García B. y O. de Oliveira (1994). *Trabajo femenino y vida familiar en México*. México: El Colegio de México.
- Giarraca, N. (2001). *Una nueva ruralidad en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO (Grupos de Trabajo).

- González de la Rocha, M. (1986). *Los recursos de la pobreza. Familias de bajos ingresos de Guadalajara*. Guadalajara: El Colegio de Jalisco, CIESAS, SPP.
- González de la Rocha, M. (1988). "Economic Crisis, Domestic Reorganisation and Women's Work in Guadalajara". *Bulletin of Latin American Research*, 7(2), 207-223.
- Inequality, interests, and competition in Mexico*. Washington, D C: Banco Mundial/Palgrave Macmillan.
- Hernández Laos, E. (2008). Crecimiento, distribución y pobreza en México (1992-2006). México [mimeo].
- Hernández Licona, G. (1997). "Efecto de la pobreza familiar sobre la tasa de participación, las horas trabajadas y el desempleo en México". *El Economista Mexicano*, 1(2), enero-marzo, 205-234.
- INEGI. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*: ENIGH-1984, 1992, 1992, 1998, 2006, 2014. México.
- Leyva G. (2005). "El ajuste de ingreso de la ENIGH con la contabilidad nacional y la medición de la pobreza en México". En M. Székely (coord.), *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*. México: Sedesol, CIDE, ANUIES y Miguel Ángel Porrúa.
- López Calva, L. y Lustig, N. (ed.) (2010). *Declining inequality in Latin America: a decade of progress?* Nueva York, United Nations Development Programme, Brookings Institution Press.
- Lustig, N., López-Calva, L. y Ortiz, E. (2012). "Declining Inequality in Latin America in the 2000s: The Cases of Argentina, Brazil, and Mexico". Working Papers 1218. Nueva Orleans: Tulane University, Department of Economics.
- Millán H. (2014). "Pobreza, crecimiento y distribución del ingreso en México", en Guillén T y G. Ordóñez (coords.), *Desafíos de la pobreza para la agenda del desarrollo de México*. México: El Colegio de la Frontera Norte/El Colegio de México/RECCI.
- Moreno Brid, J. C. y J. Ros (2014). *Desarrollo económico y crecimiento en la economía mexicana: una perspectiva histórica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Poder Ejecutivo Federal (1997). *Progresar: Programa de Educación, Salud y Alimentación*. México.
- Rubalcava, R. M. (1998). *Necesidades, recursos y posibilidades: el ingreso de los hogares mexicanos en el periodo 1984-1994*. México: CIESAS Occidente.

- Secretaría de Programación y Presupuesto. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares: ENIGH-1977*. México.
- Selby H. et al. (1988). *La familia urbana mexicana frente a la crisis*. Austin: University of Texas.
- Székely, M. (2005). "Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y 2004". *El Trimestre Económico*, Vol. LXXII (4), núm. 288.
- Tuirán R. (1993), "Las respuestas de los hogares de sectores populares urbanos frente a la crisis: el caso de la ciudad de México". En R. Béjar Navarro y H. Hernández Bringas (coords.), *Población y desigualdad social en México*. México: CRIM-UNAM.
- Vusković P. (1993). "Pobreza y desigualdad en América Latina". México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias, UNAM.
- Williamson, J. (1990). "What Washington means by policy reform?". En John Williamson (comp.), *Latin American Adjustment. How much has happened?* Washington, DC: Institute for International Economics.
- Williamson, J. (2003). "An agenda for restarting growth and reform". En Pedro-Pablo Kuczynski y John Williamson (eds.), *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington: Institute for International Economics.
- Yaschine, I. (2012). "Replicar un programa de transferencias condicionadas: reflexiones a partir de la experiencia de Oportunidades". En M. González de la Rocha y A. Escobar Latapí (coords.), *Pobreza, transferencias condicionadas y sociedad*. México: Publicaciones de la Casa Chata/CIESAS.

6. EL MERCADO LABORAL Y LAS POLÍTICAS SOCIALES: ANÁLISIS DE LOS FACTORES SUBYACENTES A LA DESIGUALDAD EN ARGENTINA (1974-2014)⁵⁷

JULIETA VERA,
SANTIAGO POY

6.1. INTRODUCCIÓN

El nivel de ingresos monetarios al que acceden los hogares, así como la estructura distributiva resultante, derivan de la compleja interrelación entre el mercado laboral –como espacio dominante de la “distribución primaria”–, la intervención del Estado bajo políticas sociales –principal vector de la “distribución secundaria”– y los propios comportamientos microsociales y demográficos que despliegan las unidades domésticas (Cortés, 2000; Salvia, 2012). Este capítulo aborda la incidencia de los ingresos provenientes de fuentes laborales y no laborales sobre el comportamiento de la desigualdad distributiva en Argentina entre mediados de los años setenta y la actualidad. Se busca conocer la manera en la cual el mercado de trabajo –a través de ocupaciones en el sector formal privado, el sector público y el sector microinformal, como expresión de la heterogeneidad estructural– y el Estado –a través del sistema de jubilaciones y pensiones, los programas de asistencia y promoción social, entre otras intervenciones redistributivas– contribuyeron a moldear la desigualdad en cada etapa político-económica.⁵⁸

⁵⁷ Este capítulo forma parte de los resultados de investigación alcanzados por los autores en el marco del Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social, con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires, y del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina, ambos programas bajo la dirección del Dr. Agustín Salvia.

⁵⁸ La intervención del Estado incluye un vasto conjunto de campos de acti-

El periodo de estudio involucra diversas transformaciones en el régimen social de acumulación (Basualdo, 2010; Lindenboim, 2012; Torrado, 2010; Salvia, 2012). En el periodo final de la industrialización por sustitución de importaciones y comienzo del ajuste ortodoxo (1974-1988) tuvo lugar una sucesión de *shocks* y programas de estabilización que profundizaron la heterogeneidad estructural, comenzaron a desarticular la relación laboral “protegida” que había primado hasta entonces e incrementaron el desempleo. Estas tendencias se agudizaron en el ciclo de reformas estructurales bajo un régimen de convertibilidad (1988-2003), el cual expresó las medidas del Consenso de Washington. La apertura económica y la desregulación comercial volvieron a profundizar los desajustes estructurales, al incrementar la heterogeneidad productiva y desfavorecer la creación de empleo. Todo ello supuso un nuevo escalón en materia de desempleo, subempleo y precariedad laboral. En contraposición, los años de crecimiento bajo políticas heterodoxas (2003-2014) representaron una ruptura en estas tendencias. Si bien, como se advirtió en el capítulo 2, no se registró un cambio estructural sustantivo respecto de los años neoliberales (en el sentido de que persistió la heterogeneidad estructural, la extranjerización y la concentración de la economía), el cambio de reglas macroeconómicas impactó decisivamente en los niveles de empleo. Esto se complementó con una política más activa en materia de fiscalización que permitió retraer de forma parcial la incidencia de la precariedad laboral. Por último, tuvo lugar una activa política en materia de ingresos, por medio de instrumentos como el incremento del salario mínimo, vital y móvil, entre otros.

vidad, entre los que cabe incluir la provisión de servicios de carácter universal, las transferencias monetarias a los hogares y la acción regulatoria que condiciona el ciclo económico y la reproducción de la fuerza de trabajo (Cortés y Marshall, 1991). Sin embargo, en este capítulo, se entiende a las “políticas sociales” en un sentido más estrecho, como el conjunto de dispositivos a partir de los cuales el Estado interviene de manera directa en la redistribución secundaria del ingreso, en oposición a la distribución primaria que está dominada por el funcionamiento de los mercados (Danani, 2006; Isuani, Lo Vuolo, Tenti Fanfani, 1989; Isuani, 2008).

Estas transformaciones fueron acompañadas, a su vez, por una metamorfosis del régimen de políticas sociales (Bertranou *et al.*, 2012; Curcio y Beccaria, 2013; Danani y Beccaria, 2013; Isuani, 2008; Soldano y Andrenacci, 2005). Durante el primero de los periodos estudiados fue iniciándose una desarticulación del modelo de bienestar que se había consolidado desde la posguerra, al ritmo de la crisis fiscal del Estado. Los años noventa profundizaron esta tendencia, pero introdujeron una serie de novedades. El sistema previsional fue privatizado, la pirámide jubilatoria se hizo más heterogénea y se retrajeron los niveles de cobertura. Además, una de las principales innovaciones del periodo neoliberal fue la significativa ampliación de los programas de lucha contra la pobreza, estrechamente asociados al problema del empleo. En los años de crecimiento bajo políticas heterodoxas se verificó un cambio en esta área: la cobertura jubilatoria se incrementó sostenidamente y se “acható” la pirámide previsional. Por último, los programas de transferencia de ingreso se mantuvieron pero su carácter se modificó, pasando de estar centrados en el *workfare* a apoyarse en el *welfare*.

En tanto que el capítulo 2 de este libro mostró las características del contexto macroeconómico, del mercado de trabajo y de las políticas sociales en Argentina y la evolución de la desigualdad, y el capítulo 4 evaluó la forma de la distribución –los “ganadores” y los “perdedores” entre los quintiles–, este capítulo propone una aproximación diferente. En diálogo con las evidencias presentadas, se aborda un conjunto de mecanismos que subyacen a la desigualdad y busca explicar su papel en la transformación del patrón distributivo.

La próxima sección de este capítulo presenta un modelo de descomposición del cambio del ingreso familiar que examina qué papel jugaron los ingresos por perceptor de cada tipo de fuente y en el número de perceptores en la modificación del nivel de ingreso. Esta sección permite integrar procesos macro-sociales (la distribución del ingreso, el funcionamiento del mercado de trabajo y las políticas sociales) con fenómenos microsociales (la participación laboral, la posibilidad de captación de recursos

por vía de la redistribución secundaria, etcétera). El tercer apartado presenta un ejercicio de descomposición del coeficiente de Gini según fuentes, tomando en cuenta lo ocurrido en cada uno de los periodos, pero con particular énfasis en el periodo de políticas heterodoxas. El capítulo concluye con algunas reflexiones finales que buscan sistematizar los hallazgos.⁵⁹

6.2. ARTICULACIONES MICRO Y MACROSOCIALES EN LA CONFIGURACIÓN DEL PATRÓN DISTRIBUTIVO

Diferentes perspectivas analíticas enfatizan la articulación entre mercados de trabajo, intervención social del Estado y el propio papel activo que desempeñan los hogares, en relación con el acceso y optimización del bienestar económico (Kaztman y Filgueira, 1999; Martínez Franzoni, 2005; Torrado, 2006). En ese marco, esta sección se propone describir los factores que operaron en el acceso al bienestar por parte de los hogares. Con este propósito, corresponde examinar cuáles fueron los factores subyacentes al cambio en los ingresos familiares, considerando de modo articulado tanto el esfuerzo desplegado por los hogares como las retri-

⁵⁹ La información presentada en este capítulo, al igual que en el capítulo 4, se construyó a partir de los microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que releva el Instituto Nacional de Estadística y Censos desde el año 1972. Por razones de disponibilidad de información, el análisis se restringe al aglomerado Gran Buenos Aires, para un conjunto de años tomados como ventana de observación. Operacionalmente, el ingreso mensual relevado por la EPH corresponde al “ingreso corriente de bolsillo” (es decir, neto de obligaciones fiscales) proveniente de fuentes laborales (salarios de obreros y empleados, remuneraciones al trabajo por cuenta propia y utilidades patronales) y no laborales (rentas e intereses, jubilaciones y otros ingresos de fuentes públicas y privadas). A lo largo de la serie, la EPH tuvo diversos cambios metodológicos. Entre los más relevantes, cabe consignar el que tuvo lugar a partir del segundo semestre de 2003, cuando se abandonó la modalidad “puntual” (dos relevamientos anuales) a la “continua” (cuatro relevamientos y cambios en la estructura de solapamiento). Para más información, véase INDEC (2003).

buciones de mercado, de transferencias estatales y de otras fuentes no laborales obtenidas por las unidades domésticas.

El ingreso familiar promedio de un grupo de hogares g puede ser escrito del siguiente modo:

$$ITF_g = Y/PER_g NPER_g \quad [1]$$

Es decir que el ingreso familiar medio es el resultado del ingreso medio por perceptor del hogar (Y/PER) y el número de perceptores del hogar ($NPER$). Como demuestra Cortés (1995), cuando estos componentes varían a tasas r y p , el cambio del ingreso puede escribirse del siguiente modo:

$$\Delta ITF_{t1, t0} = ITF_{t0} (r + p + rp) \quad [2]$$

Denotando con r , p , y e las tasas de variación del ingreso por perceptor y el número de perceptores de ingresos por hogar, respectivamente; y siendo los demás términos las interacciones de primer y segundo orden entre ellos. Siguiendo esta estructura, pueden incorporarse diferentes k fuentes de ingreso para describir los cambios en el ITF , de modo que la ecuación [2] pasa a tener la siguiente forma:

$$\begin{aligned} \Delta ITF_{g\ t1, t0} = & ITF_{g\ k1, t0} (r_{k1} + p_{k1} + r_{k1}p_{k1}) + \\ & (\dots) + ITF_{g\ kn, t0} (r_{kn} + p_{kn} + r_{kn}p_{kn}) \end{aligned} \quad [3]$$

En la ecuación [3], los términos r y p constituyen las tasas de variación del ingreso por perceptor y del número de perceptores por hogar de cada una de las k fuentes consideradas. Sobre la base de esta metodología, se describen a continuación las contribuciones de cada fuente al cambio en los ingresos familiares.

*Fase final del modelo sustitutivo e inicio
del ajuste ortodoxo (1974-1988)*

Un conjunto de cambios tuvo lugar durante este periodo respecto al ingreso familiar entre los hogares del Gran Buenos Aires. El aspecto más sobresaliente tuvo que ver con el sostenido deterioro del ingreso, inicialmente entre 1974 y 1980, y de manera aún más acentuada entre 1980 y 1988 (cuadros 6.1 y 6.2). El resultado fue una significativa reducción del ingreso familiar medio (45.7%) entre 1988 y 1974 (cuadro 6.3). Un aspecto que caracterizó a estos procesos fue el carácter socialmente regresivo de los mismos: tanto en fuentes laborales como no laborales, quienes perdieron más, entre 1974 y 1988, fueron los quintiles más pobres de la estructura social.

¿Qué procesos explicaron esta evolución? A lo largo de este periodo, se redujo el ingreso familiar tanto de fuentes laborales como no laborales, pero fueron las primeras (43.6%) las que tuvieron un papel protagónico en el deterioro de las condiciones de vida familiares. En otros términos, los diversos programas implementados en aquellos años se expresaron directamente en las condiciones de vida de los hogares, siendo el mercado de trabajo su principal mecanismo de transmisión.

Los factores que explicaron la reducción del ingreso laboral en los hogares tanto en la primera fase (1974-1980) como en la segunda (1980-1988) fueron los mismos. Específicamente, el factor principal de la pérdida de ingresos familiares fue la reducción del ingreso medio por ocupado, que adquirió su mayor intensidad entre 1980 y 1988 (cuadros 6.1 y 6.2). Un aspecto sobresaliente de esta evolución fue que afectó mucho más a los hogares de los quintiles más pobres de la estructura social. En este sentido, debe recordarse la fuerte caída salarial que resultó del programa económico de la dictadura militar, la que no se revirtió en los años siguientes y signó el proceso de deterioro económico-social de los años ochenta (Lindenboim, Graña y Kennedy, 2010). El otro factor que explicó la reducción del ingreso laboral fue la caída del número promedio de perceptores ocupa-

CUADRO 6.1. Cambio en el ingreso total familiar y contribución de cada fuente de ingreso según quintil de ingreso per cápita familiar. Gran Buenos Aires, 1980-1974.

	Δ ITF	INGRESO LABORAL				INGRESO NO LABORAL			
		EFECTO EN ITF	R_L	P_L	R_L * P_L	EFECTO EN ITF	R_{NL}	P_{NL}	R_{NL} * P_{NL}
Quintil 1	-24.7%	-23.1%	-21.7%	-1.9%	0.5%	-1.7%	-3.0%	1.7%	-0.4%
Quintil 2	-24.4%	-25.6%	-20.6%	-6.5%	1.5%	1.2%	-3.4%	6.3%	-1.7%
Quintil 3	-18.2%	-15.5%	-15.7%	0.2%	0.0%	-2.7%	-3.7%	1.3%	-0.3%
Quintil 4	-13.6%	-13.7%	-11.7%	-2.3%	0.3%	0.1%	-1.2%	1.5%	-0.2%
Quintil 5	8.1%	0.0%	6.9%	-6.4%	-0.5%	8.0%	5.2%	2.0%	0.9%
Total	-9.1%	-11.6%	-8.5%	-3.5%	0.3%	2.5%	0.1%	2.4%	0.0%

FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de la EPH-INDEC para los periodos indicados. Disponibles en: <www.indec.gov.ar>

dos por hogar, aunque su importancia fue mucho menor que la asociada a la reducción de las retribuciones al trabajo. Además, se advirtió un proceso social significativo: los hogares de los quintiles más bajos, en contraste con el resto de los estratos, aumentaron su número medio de ocupados, de tal forma que debieron incrementar su “auto-explotación” (Cortés, 2000) para hacer frente al adverso contexto generado por el programa de ajuste económico y el bajo nivel de crecimiento.

Los ingresos no laborales también participaron en esta evolución declinante de las condiciones de vida familiares durante el periodo 1974-1988 (cuadro 6.3). Sin embargo, entre 1974 y 1980 contribuyeron positivamente al bienestar (cuadro 6.1), y fue sólo entre 1980 y 1988 cuando acompañaron el deterioro general (cuadro 6.2). En el periodo inicial, el incremento del ingreso por fuentes no laborales se debió a un aumento en el ingreso medio por perceptor exclusivamente en el quintil más alto de la distribución, mientras que en todos los quintiles restantes el factor explicativo fue el aumento del número de perceptores de este tipo

CUADRO 6.2. Cambio en el ingreso total familiar y contribución de cada fuente de ingreso según quintil de ingreso per cápita familiar. Gran Buenos Aires, 1988-1980.

	Δ ITF	INGRESO LABORAL				INGRESO NO LABORAL			
		EFECTO		R_L	R_L	EFECTO		R_{NL}	R_{NL}
		EN ITF	EN ITF			EN ITF	EN ITF		
Quintil 1	-42.4%	-34.4%	-39.8%	10.3%	-4.9%	-8.0%	-7.3%	-1.2%	0.5%
Quintil 2	-39.7%	-32.6%	-36.3%	6.7%	-2.9%	-7.2%	-6.4%	-1.3%	0.5%
Quintil 3	-42.8%	-38.9%	-35.3%	-6.3%	2.6%	-3.8%	-6.3%	4.1%	-1.6%
Quintil 4	-39.1%	-34.5%	-28.0%	-9.5%	3.1%	-4.6%	-5.1%	0.8%	-0.3%
Quintil 5	-39.6%	-28.9%	-30.2%	2.1%	-0.8%	-10.7%	-9.6%	-2.3%	1.2%
Total	-40.2%	-32.6%	-32.3%	-0.5%	0.2%	-7.6%	-7.8%	0.3%	-0.2%

FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de la EPH-INDEC para los periodos indicados. Disponibles en: <www.indec.gov.ar>

de fuentes. En cambio, entre 1980 y 1988, nuevamente creció el número de perceptores no laborales por hogar –lo que recogió la mayor cobertura previsional (como se explicó en el capítulo 2)–, pero se redujo sensiblemente el ingreso medio por perceptor de este tipo de fuentes en todos los estratos socioeconómicos. Este último aspecto se debió, precisamente, a la sostenida caída de los ingresos jubilatorios, originada en la crisis del sistema previsional de mediados de los años ochenta (Arza, 2010).

En suma, los principales cambios relacionados con el acceso al bienestar por parte de los hogares en el periodo 1974-1988 (cuadro 6.3) estuvieron vinculados con: *a*] una caída de ingresos laborales, originada en la retracción del ingreso por ocupado y en el número de ocupados promedio por hogar; *b*] secundaria-mente por una reducción del ingreso no laboral, concentrada en una pérdida de ingreso medio por perceptor, en tanto al número de perceptores por hogar aumentó; *c*] ambos procesos regresivos fueron mucho más intensos en los quintiles más bajos de la estructura socioeconómica.

CUADRO 6.3. Cambio en el ingreso total familiar y contribución de cada fuente de ingreso según quintil de ingreso per cápita familiar. Gran Buenos Aires, 1988-1974.

En variación porcentual.

Δ ITF	INGRESO LABORAL					INGRESO NO LABORAL			
	EFECTO		R_L	P_L	R_{*P_L}	EFECTO		R_{NL}	$*P_{NL}$
	EN ITF	R_L				EN ITF	R_{NL}		
Quintil 1	-56.7%	-62.7%	-66.9%	10.9%	-6.7%	-9.8%	-10.1%	0.7%	-0.4%
Quintil 2	-54.4%	-64.1%	-64.1%	0.1%	-0.1%	-5.4%	-8.3%	6.3%	-3.4%
Quintil 3	-53.2%	-55.8%	-52.4%	-7.2%	3.8%	-6.8%	-9.9%	6.6%	-3.5%
Quintil 4	-47.4%	-48.4%	-40.7%	-13.1%	5.4%	-4.3%	-5.7%	2.5%	-1.2%
Quintil 5	-34.7%	-27.8%	-25.2%	-3.8%	1.2%	-3.1%	-3.3%	0.3%	-0.1%
Total	-45.7%	-43.6%	-41.3%	-4.2%	1.9%	-4.7%	-6.2%	2.9%	-1.3%

FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de la EPH-INDEC para los periodos indicados. Disponibles en: <www.indec.gov.ar>

Reformas estructurales bajo un régimen de convertibilidad (1988-2003)

La etapa de reformas estructurales no resultó homogénea en términos de acceso al bienestar económico por parte de los hogares. Entre 1988 y 1998, el programa de estabilización y desregulación económica condujo a un nuevo ciclo de crecimiento, que se tradujo en una recuperación significativa de ingresos familiares (cuadro 6.4). En contraste, entre 1998 y 2003 –con una severa devaluación de por medio y una crisis económico-financiera sin precedentes–, el ingreso familiar volvió a desmoronarse (cuadro 6.5), perdiéndose incluso lo ganado en los primeros años de estabilización. De esta manera, el resultado agregado entre 1988 y 2003 fue una nueva caída del ingreso familiar (19.5%) entre los hogares del Gran Buenos Aires (cuadro 6.6). Al igual que en el

CUADRO 6.4. Cambio en el ingreso total familiar y contribución de cada fuente de ingreso según quintil de ingreso per cápita familiar. Gran Buenos Aires, 1998-1988.

En variación porcentual.

	Δ ITF	INGRESO LABORAL				INGRESO NO LABORAL			
		EFFECTO EN ITF	R _L	P _L	R _L *P _L	EFFECTO EN ITF	R _{NL}	P _{NL}	R _{NL} *P _{NL}
Quintil 1	10.5%	10.0%	6.0%	3.7%	0.3%	0.5%	-0.3%	0.8%	0.0%
Quintil 2	9.0%	6.4%	10.8%	-3.9%	-0.5%	2.7%	1.2%	1.4%	0.1%
Quintil 3	24.1%	22.3%	14.7%	6.4%	1.2%	1.8%	6.0%	-3.3%	-0.9%
Quintil 4	25.1%	18.2%	18.6%	-0.3%	-0.1%	6.8%	6.5%	0.2%	0.1%
Quintil 5	37.9%	33.7%	39.4%	-4.0%	-1.8%	4.2%	4.6%	-0.2%	-0.1%
Total	27.5%	23.5%	23.3%	0.1%	0.0%	4.0%	4.4%	-0.3%	-0.1%

FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de la EPH-INDEC para los periodos indicados. Disponibles en: <www.indec.gov.ar>

ciclo precedente, lo que dotó de unidad al proceso fue el carácter inequitativo del crecimiento y de la crisis: la mejora del ingreso fue mucho más intensa en los quintiles superiores (entre 1988 y 1998) y la retracción, durante la crisis, fue mayor en los quintiles más bajos (entre 1998 y 2003).

¿Qué papel desempeñaron las distintas fuentes de ingreso en este marco? En la primera etapa del ciclo, crecieron tanto los ingresos laborales como los no laborales, correspondiendo a los primeros la función central en la recomposición del bienestar (23.5%). En la segunda etapa del ciclo, el factor explicativo de la caída de los ingresos la desempeñó la reducción del ingreso laboral (-34.4%), en tanto que los ingresos no laborales tuvieron un papel más moderado.

En la primera etapa del ciclo de reformas estructurales, el aumento del ingreso laboral –que dinamizó la recomposición de las condiciones de vida– se debió, principalmente, al aumento del ingreso medio por ocupado. Debe recordarse que la estabili-

CUADRO 6.5. Cambio en el ingreso total familiar y contribución de cada fuente de ingreso según quintil de ingreso per cápita familiar. Gran Buenos Aires, 2003-1998.

En variación porcentual.

	Δ ITF	INGRESO LABORAL				INGRESO NO LABORAL			
		EFECTO EN ITF	R_L	P_L	R_L $*P_L$	EFECTO EN ITF	R_{NL}	P_{NL}	R_{NL} $*P_{NL}$
Quintil 1	-40.3%	-45.7%	-38.9%	-12.4%	5.7%	5.4%	-5.1%	16.1%	-5.6%
Quintil 2	-36.1%	-31.6%	-33.5%	3.2%	-1.3%	-4.4%	-5.8%	2.0%	-0.6%
Quintil 3	-42.5%	-38.5%	-27.9%	-16.1%	5.6%	-4.0%	-6.3%	3.3%	-1.1%
Quintil 4	-37.6%	-34.6%	-29.1%	-8.4%	2.9%	-3.0%	-5.6%	3.8%	-1.3%
Quintil 5	-34.4%	-32.3%	-31.3%	-1.6%	0.6%	-2.1%	-2.7%	0.8%	-0.2%
Total	-36.8%	-34.4%	-29.8%	-7.1%	2.5%	-2.4%	-5.1%	4.0%	-1.4%

FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de la EPH-INDEC para los periodos indicados. Disponibles en: <www.indec.gov.ar>

zación macroeconómica impulsada por el régimen de convertibilidad, junto con la reducción sensible de la inflación, tuvieron un efecto positivo sobre la recuperación de ingresos de los ocupados (Poy, 2017). Sin embargo, un rasgo destacado del proceso fue que la mejora del ingreso laboral resultó significativamente más alta entre los hogares que pertenecían a los estratos superiores de la distribución (cuadro 6.4). Este fenómeno puede asociarse al aumento de las primas por calificación en el mercado de trabajo, en el contexto de una demanda de empleo crecientemente “sesgada” hacia las altas calificaciones (Beccaria y Maurizio, 2012). Un aspecto destacado fue la escasa oportunidad que tuvieron los hogares de volcar más miembros ocupados al mercado laboral, dificultad acentuada en los quintiles más pobres. Como se indicó en el capítulo 2, no sólo la demanda de empleo en el ciclo neoliberal se concentró en la fuerza de trabajo más calificada, sino que el sector microinformal acusó signos de “saturación” y pérdida de mercados, en gran medida como efecto del

CUADRO 6.6. Cambio en el ingreso total familiar y contribución de cada fuente de ingreso según quintil de ingreso per cápita familiar. Gran Buenos Aires, 2003-1988.

En variación porcentual.

	Δ ITF	INGRESO LABORAL				INGRESO NO LABORAL			
		EFFECTO EN ITF	R _L	P _L	R _L *P _L	EFFECTO EN ITF	R _{NL}	P _{NL}	R _{NL} *P _{NL}
Quintil 1	-34.0%	-40.5%	-35.1%	-9.1%	3.8%	6.5%	-5.7%	18.9%	-6.7%
Quintil 2	-30.3%	-28.1%	-27.6%	-0.8%	0.3%	-2.2%	-4.7%	3.4%	-0.9%
Quintil 3	-28.7%	-25.5%	-17.3%	-10.5%	2.3%	-3.2%	-3.1%	-0.1%	0.0%
Quintil 4	-22.0%	-25.0%	-17.9%	-8.9%	1.9%	3.0%	-0.4%	3.5%	-0.1%
Quintil 5	-9.6%	-10.9%	-5.8%	-5.4%	0.4%	1.4%	0.7%	0.6%	0.0%
Total	-19.5%	-20.4%	-14.6%	-7.0%	1.2%	1.0%	-2.2%	3.7%	-0.5%

FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de la EPH-INDEC para los periodos indicados. Disponibles en: <www.indec.gov.ar>

cambio tecnológico y el abaratamiento de bienes de consumo por la apertura de importaciones. Es decir que, en esta etapa, el mercado laboral fue nuevamente vector de transmisión de oportunidades desiguales para los hogares del Gran Buenos Aires.

Por otra parte, crecieron los ingresos no laborales, principalmente como resultado de un aumento del ingreso medio por perceptor de este tipo de fuentes, también concentrado en los quintiles más altos. En cambio, el número de perceptores por hogar se redujo. Esta doble dinámica estuvo vinculada a los cambios en el sistema previsional: por una parte, con el pasaje al sistema de capitalización, que benefició a los perceptores mejor posicionados frente a los del primer y segundo quintil, perjudicados por el deterioro del llamado sistema de reparto (Arza, 2010); y, por otra parte, a la reducción de la cobertura jubilatoria debido a la profundización de los problemas de empleo en los años ochenta, que habían conducido a la expansión de las ocupaciones no cotizantes a la seguridad social.

En la segunda etapa del ciclo de reformas estructurales, se desmoronaron tanto los ingresos laborales como los no laborales (cuadro 6.5), con amplias implicancias para los hogares y su acceso al bienestar. En el caso de los ingresos laborales, el papel determinante lo desempeñó la reducción del ingreso medio por ocupado, mientras que también se redujo en términos absolutos el número de miembros ocupados por hogar. Esta dinámica revela los rasgos de la crisis del modelo de reformas, caracterizada por la simultánea destrucción de empleos y de ingresos. Como se indicó, ambos procesos fueron más intensos en los quintiles más bajos. En el caso de los ingresos no laborales, en cambio, se advirtieron algunos aspectos singulares. Si bien se redujo, en todos los estratos socioeconómicos, el ingreso medio por perceptor de estas fuentes, aumentó el número de perceptores de ingresos de estas fuentes en los hogares de todos los estratos. Si bien este proceso puede vincularse con cambios de orden de los hogares fruto de la crisis (y una distribución de aquellos que recibían jubilaciones y pensiones a lo largo de los diferentes estratos), se observó que en el quintil más bajo el incremento fue muy significativo. Este comportamiento estuvo estrechamente ligado a la expansión del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupado, iniciado en 2002. De allí que se encuentre una expansión significativa del número de perceptores de ingresos de fuentes no laborales en los quintiles más pobres de la estructura social.

En síntesis, al examinar las principales transformaciones observadas en el acceso al bienestar por parte de las unidades domésticas entre 1988 y 2003 (cuadro 6.6), se advierte que: *a)* luego de la recuperación inicial volvieron a caer los ingresos laborales, lo que estuvo asociado principalmente a una caída del ingreso por perceptor ocupado y del número de perceptores por hogar (al igual que en el ciclo 1974-1988); *b)* el ingreso no laboral, en esta oportunidad, contribuyó positivamente a mejorar las condiciones de vida familiares, lo que sucedió a través de un aumento del número de perceptores por hogar, mientras que cayó el ingreso por perceptor de este tipo de fuentes. En esta evolución jugó un papel clave el aumento de perceptores

de ingresos no laborales en el quintil más bajo, lo que se originó en la expansión de un programa masivo de transferencia de ingresos (el Plan Jefas y Jefes); c] a lo largo de este periodo, nuevamente fueron los hogares de los quintiles más bajos los que enfrentaron el contexto más adverso: vieron caer más intensamente el ingreso por perceptor laboral y no pudieron enfrentar este proceso con un aumento del número de ocupados. El resultado fue un proceso regresivo en términos sociales y económicos apenas compensado, durante la crisis, por el aumento de las transferencias económicas vía programas sociales de empleo.

Crecimiento bajo políticas heterodoxas (2003-2014)

El ciclo post-reformas estructurales, caracterizado por la implementación de una serie de políticas “heterodoxas”, implicó un conjunto de contrastes con los comportamientos socioeconómicos precedentes. A lo largo de este periodo, el ingreso familiar creció de manera significativa (39%), permitiendo una recomposición de las condiciones de vida familiares (cuadro 6.9). Dicho crecimiento se concentró en la primera fase expansiva del proceso –es decir, hasta el año 2007– (cuadro 6.7), para luego reducir su ritmo de manera sensible (cuadro 6.8). El aspecto distintivo de este ciclo, en comparación con los precedentes, es que el aumento del ingreso familiar fue significativamente más intenso entre los quintiles más bajos de la distribución, dando lugar a un tipo de crecimiento “pro-pobre” que contrastó con las fases precedentes.

Entre 2003 y 2007, el crecimiento del ingreso familiar estuvo asociado principalmente a lo ocurrido con las fuentes laborales (33.4%) mientras que las no laborales desempeñaron un papel de menor envergadura, aunque positivo, en el bienestar (4.6%). Un aspecto significativo es que este proceso cambió de signo entre 2007 y 2014: en tanto que los ingresos laborales contribuyeron negativamente al bienestar (3%), los ingresos no laborales “compensaron” este comportamiento (3.7%).

¿Cómo se articularon las dinámicas micro y macrosociales en este proceso? Entre 2003 y 2007, el aumento de los ingresos de fuente laboral fue más intenso entre los hogares de los quintiles más bajos de la distribución (cuadro 6.7) y se debió a una articulación de dos procesos. Por una parte, el papel determinante –para todos los hogares, pero en especial para los de los quintiles inferiores– lo jugó el aumento del ingreso promedio por ocupado. Debe recordarse que la devaluación había implicado una importante reducción de ingresos, que fue recomponiéndose aceleradamente tras la crisis económica. Por otra parte, aumentó el número de ocupados promedio por hogar. Este aumento se inscribió en la recomposición de la demanda de empleo, principalmente de ocupaciones de baja calificación en el contexto de un “resurgimiento” de actividades económicas más protegidas por un nuevo esquema cambiario (Beccaria y Maurizio, 2012). Este comportamiento permite entender que el incremento del número de perceptores laborales haya sido más intenso entre los hogares

CUADRO 6.7. Cambio en el ingreso total familiar y contribución de cada fuente de ingreso según quintil de ingreso per cápita familiar. Gran Buenos Aires, 2007-2003.

En variación porcentual.

	Δ ITF	INGRESO LABORAL				INGRESO NO LABORAL			
		EFFECTO			R_L	EFFECTO			R_{NL}
		EN ITF	R_L	P_L	$*P_L$	EN ITF	R_{NL}	P_{NL}	$*P_{NL}$
Quintil 1	85.8%	79.8%	46.3%	20.1%	13.4%	6.1%	9.1%	-2.3%	-0.7%
Quintil 2	51.9%	45.0%	25.2%	15.1%	4.7%	6.9%	2.6%	3.8%	0.5%
Quintil 3	40.9%	33.6%	25.6%	6.0%	1.9%	7.3%	4.0%	2.7%	0.6%
Quintil 4	38.9%	32.8%	24.1%	6.7%	2.0%	6.1%	3.4%	2.3%	0.4%
Quintil 5	28.0%	25.8%	14.1%	10.0%	1.6%	2.2%	3.3%	-0.9%	-0.2%
Total	38.0%	33.4%	19.3%	11.4%	2.7%	4.6%	3.2%	1.2%	0.2%

FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de la EPH-INDEC para los periodos indicados. Disponibles en: <www.indec.gov.ar>

de menores ingresos. Vale decir que, a diferencia de lo ocurrido en las fases previas, el tipo de crecimiento permitió que el mercado laboral fuera un mecanismo positivo en términos de oportunidades de bienestar para los hogares.

El aumento del ingreso no laboral fue parejo entre los quintiles, si bien se concentró también en los más bajos de la distribución. El papel más dinámico en esta etapa lo desempeñó el ingreso medio por perceptor de este tipo de fuentes, en tanto que el número de perceptores se redujo levemente en los quintiles más bajos y subió en los quintiles medios. Este proceso tuvo que ver con la “salida” de beneficiarios que percibían ingresos por el Plan Jefas y Jefes (lo que afectó a los quintiles más bajos) y con el aumento del número de jubilados y pensionados por la “moratoria” implementada a partir de 2005 (que afectó a los hogares del segundo, tercero y cuarto quintiles).

Entre 2007 y 2014, la reducción del ingreso por perceptor laboral y del número promedio de perceptores laborales por hogar a nivel agregado jugaron en detrimento del bienestar económico (cuadro 6.8). Esta dinámica fue compensada por el aumento en el número de perceptores no laborales promedio por hogar, mientras que el ingreso por perceptor de este tipo de fuente no evidenció cambios significativos. Ahora bien, los hogares de los quintiles inferiores lograron un incremento de su ingreso laboral por encima del promedio, principalmente como efecto de un aumento en el ingreso por perceptor y del número de perceptores por hogar. En cambio, los hogares del quintil más alto vieron reducido su ingreso laboral, tanto por un menor número de ocupados promedio (aspecto que puede estar asociado más a una retracción en el tamaño medio de los hogares que a una reducción del esfuerzo laboral) como del ingreso por perceptor.

Los ingresos no laborales desempeñaron un papel muy significativo, especialmente en los quintiles inferiores, en términos de bienestar. Este proceso quedó explicado por el aumento del número de perceptores por hogar de este tipo de fuente, en tanto que el ingreso por perceptor de este tipo de fuente se mantuvo prácticamente inalterado. Este patrón recoge una diversidad de medi-

CUADRO 6.8. Cambio en el ingreso total familiar y contribución de cada fuente de ingreso según quintil de ingreso per cápita familiar. Gran Buenos Aires, 2014-2007.

En variación porcentual.

	Δ ITF	INGRESO LABORAL				INGRESO NO LABORAL			
		EFFECTO	R_L	P_L	R_L * P_L	EFFECTO	R_{NL}	P_{NL}	R_{NL} * P_{NL}
		EN ITF				EN ITF			
Quintil 1	29.6%	17.3%	18.8%	-1.3%	-0.3%	12.3%	1.0%	10.8%	0.5%
Quintil 2	26.3%	19.9%	12.9%	6.1%	0.9%	6.4%	1.3%	4.8%	0.4%
Quintil 3	8.6%	3.0%	7.1%	-3.8%	-0.3%	5.7%	2.7%	2.6%	0.4%
Quintil 4	4.4%	1.8%	6.0%	-4.0%	-0.3%	2.6%	0.8%	1.7%	0.1%
Quintil 5	-16.2%	-17.7%	-11.0%	-7.7%	1.0%	1.4%	-1.1%	2.8%	-0.3%
Total	0.7%	-3.0%	-0.7%	-2.3%	0.0%	3.7%	-0.1%	3.8%	0.0%

FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de la EPH-INDEC para los periodos indicados. Disponibles en: <www.indec.gov.ar>

das de política social esenciales implementadas o expandidas en el periodo: la expansión de la cobertura jubilatoria, de las pensiones no contributivas (como se señaló en el capítulo 2) y, en particular, de un nuevo sistema de transferencias condicionadas de tipo *welfare*, la Asignación Universal por Hijo (cuadro 6.8).

De manera que, durante el ciclo de políticas heterodoxas, los principales cambios observados en el acceso al bienestar fueron: a) se incrementó sostenidamente el ingreso laboral entre 2003 y 2007, que perdió dinamismo en 2007-2014. Los procesos que impulsaron la recomposición del ingreso de esta fuente fueron el aumento de perceptores ocupados por hogar y, principalmente, el aumento del ingreso promedio por ocupado, en un contexto expansivo del mercado de trabajo urbano; b) los ingresos no laborales jugaron un papel moderado en la recomposición inicial de las condiciones de vida familiares (2003-2007) para adquirir, posteriormente, un papel protagónico cuando el nivel de dinamismo del mercado laboral menguó (2007-2014). En esta fuen-

CUADRO 6.9. Cambio en el ingreso total familiar y contribución de cada fuente de ingreso según quintil de ingreso per cápita familiar. Gran Buenos Aires, 2014-2003.

En variación porcentual.

	Δ ITF	INGRESO LABORAL					INGRESO NO LABORAL			
		EFECTO EN ITF	R_L	P_L	R_L $*P_L$		EFECTO EN ITF	R_{NL}	P_{NL}	R_{NL} $*P_{NL}$
Quintil 1	140.7%	111.8%	73.5%	18.7%	19.7%	28.9%	11.1%	13.1%	4.8%	
Quintil 2	91.8%	75.2%	41.7%	22.2%	11.3%	16.6%	4.1%	10.2%	2.3%	
Quintil 3	53.0%	37.8%	35.0%	2.0%	0.9%	15.3%	7.4%	5.7%	2.1%	
Quintil 4	44.9%	35.2%	31.9%	2.4%	0.9%	9.7%	4.4%	4.2%	1.1%	
Quintil 5	7.2%	3.2%	1.5%	1.6%	0.0%	4.1%	1.8%	2.0%	0.3%	
Total	39.0%	29.2%	18.5%	8.8%	2.0%	9.7%	3.0%	5.7%	1.0%	

FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de la EPH-INDEC para los periodos indicados. Disponibles en: <www.indec.gov.ar>

te, a diferencia de lo ocurrido en el mercado de trabajo, la tarea principal en la mejora del ingreso la desempeñó el aumento de perceptores no laborales, antes que la mejora del ingreso por perceptor; c] un aspecto sostenido durante todo el ciclo post-reformas fue que la mejora de los ingresos fue más intensa en los quintiles más bajos de la distribución.

Un balance del periodo 1974-2014

Al hacer un balance del periodo considerado, se advierte un conjunto de procesos sociales significativos. El ingreso familiar disponible se redujo considerablemente entre puntas, proceso asociado de manera directa a lo sucedido con el ingreso laboral (cuadro 6.10).

En particular, se redujo el ingreso medio por perceptor ocupado. En este contexto, fueron los hogares los que desplegaron

CUADRO 6.10. Cambio en el ingreso total familiar y contribución de cada fuente de ingreso según quintil de ingreso per cápita familiar. Gran Buenos Aires, 2014-1974.

En variación porcentual.

	Δ ITF	INGRESO LABORAL				INGRESO NO LABORAL			
		EFECTO EN ITF	R_L	P_L	R_L * P_L	EFECTO EN ITF	R_{NL}	P_{NL}	R_{NL} * P_{NL}
Quintil 1	-39.9%	-40.1%	-47.6%	17.0%	-9.5%	0.3%	-8.9%	23.4%	-14.3%
Quintil 2	-34.1%	-34.0%	-44.5%	21.2%	-10.7%	-0.1%	-6.8%	15.3%	-8.5%
Quintil 3	-40.9%	-38.5%	-38.1%	-0.7%	0.3%	-2.4%	-7.1%	8.6%	-3.8%
Quintil 4	-39.4%	-39.4%	-31.6%	-12.1%	4.3%	0.0%	-3.4%	4.8%	-1.5%
Quintil 5	-40.3%	-39.1%	-31.5%	-11.7%	4.2%	-1.3%	-3.4%	3.0%	-0.9%
Total	-39.3%	-38.4%	-38.5%	0.2%	-0.1%	-0.9%	-5.8%	9.2%	-4.3%

FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de la EPH-INDEC para los periodos indicados. Disponibles en: <www.indec.gov.ar>

un mayor esfuerzo económico para disponer de un mayor número de ocupados, lo que permitió compensar la dinámica regresiva del mercado de trabajo. Este proceso fue mucho más intenso entre los hogares de los quintiles inferiores, que debieron aumentar sensiblemente su número de ocupados promedio. En tanto, los ingresos no laborales cambiaron su fisonomía. Entre los quintiles más bajos, el aumento del número de perceptores no laborales pasó a jugar un papel crecientemente importante para garantizar el acceso al bienestar en un contexto adverso del mercado de trabajo. En cambio, el ingreso medio por perceptor de fuentes no laborales jugó un papel mucho menos importante en la estructura socioeconómica.

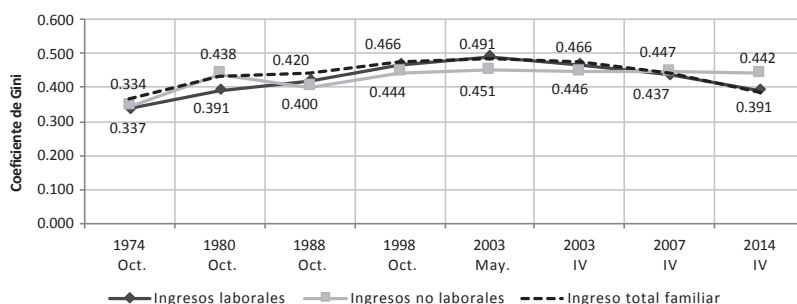
6.3. HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL, MERCADO DE TRABAJO Y POLÍTICA SOCIAL: LOS CAMBIOS EN LA DESIGUALDAD Y SU EXPLICACIÓN

En la sección anterior se evaluaron los cambios ocurridos en el ingreso familiar medio de los hogares del Gran Buenos Aires, considerando de modo articulado tanto el esfuerzo desplegado por los hogares como las retribuciones de mercado, de transferencias estatales y de otras fuentes no laborales obtenidas por las unidades domésticas. De este modo, desde la perspectiva propuesta, se analizó lo ocurrido con los ingresos por perceptor, por perceptor laboral y no laboral, así como en el número de perceptores de estas fuentes. El desarrollo hizo hincapié en las diferentes tendencias ocurridas al interior de la estructura quintílica y, por lo tanto, permitió ofrecer un marco de análisis para evaluar los distintos factores que incidieron en la desigualdad distributiva.

Una primera aproximación al papel que jugaron los ingresos laborales y no laborales en la desigualdad surge de examinar los coeficientes de concentración de Gini de cada una de dichas fuentes (gráfica 6.1). Por su predominancia en los presupuestos familiares, lo sucedido con los ingresos laborales resultó central para la evolución de la desigualdad general. En correspondencia con los hallazgos de otros estudios (Cruces y Gasparini, 2009; Judzkik, Trujillo y Villafañe, 2017), se observa que la desigualdad de ingresos laborales tendió a crecer a partir de mediados de los años setenta y, especialmente, en los años noventa. En contraste, la desigualdad de ingresos laborales se redujo en los años post-reformas estructurales. La desigualdad de ingresos no laborales tuvo una tendencia diferente: también se incrementó a partir de los años setenta, pero los niveles de inequidad en esta fuente se estabilizaron a partir de los años noventa y no hubo cambios significativos en el plano agregado que traduce esta medida sintética.⁶⁰

⁶⁰ Cabe recordar la decisión teórica-metodológica adoptada en el presente trabajo de incluir los planes sociales de empleo en la categoría de ingresos no

GRÁFICA 6.1. Coeficiente de Gini del ingreso total familiar, del ingreso laboral y no laboral*. Gran Buenos Aires, 1974-2014.



* Siguiendo el criterio señalado en la sección previa, los ingresos laborales aquí considerados son netos de planes sociales de empleo. Mientras que, por el contrario, los ingresos no laborales incluyen dichos planes de empleo.

FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de la EPH-INDEC para los periodos indicados. Disponibles en: <www.indec.gov.ar>

En este punto, la introducción de un modelo de descomposición del cambio del coeficiente de Gini ofrece elementos esenciales para entender cuáles fueron los procesos socioeconómicos –tanto laborales como referidos a la intervención social del Estado– que operaron detrás de las tendencias agregadas de la desigualdad e hicieron variar el patrón distributivo del ingreso familiar. El análisis se enriquece si, además de la desagregación empleada en la sección anterior entre ingresos laborales y no

laborales. Tal como se mencionó anteriormente, la inclusión de los planes de empleo como fuente de ingreso no laboral nos permite analizar de manera conjunta el efecto de programas de empleo, transferencias de ingresos, política jubilatoria, así como otros ingresos ajenos al mercado de trabajo desvinculados de la acción estatal. Es esta decisión teórica-metodológica la que explicaría una evolución relativamente constante del coeficiente de Gini de ingresos no laborales familiares durante el periodo 2003-2014, al incluir en dicha categoría los ingresos provenientes de la ampliación masiva de los programas de empleo durante el periodo 2002-2003 (el llamado Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados).

laborales, se busca una mayor especificación al interior de este tipo de fuentes. Retomando el planteo sobre la heterogeneidad estructural del sistema socio-ocupacional como elemento determinante de la distribución del ingreso –tal como se planteó en la introducción y en el capítulo 2 de este libro–, se distingue, dentro de los ingresos laborales, entre aquéllos provenientes de ocupaciones en el *sector formal público y privado* y del *sector microempresario/informal*. En segundo lugar, dentro de los ingresos no laborales, se diferencia entre los recursos monetarios provenientes de *políticas sociales y sistema jubilatorio* y aquéllos provenientes de *otras fuentes no laborales* (transferencias entre privados, rentas y utilidades, entre otros). Para responder a estos interrogantes, se retoma el método descomposición del coeficiente de Gini desarrollado por Leibbrandt, Woolard y Woolard (1996).⁶¹

El método propuesto permite especificar el aporte que realizan diferentes fuentes de ingreso en el nivel de desigualdad total, así como también los comportamientos subyacentes que intervinieron en los cambios del patrón distributivo. El aporte que una determinada fuente de ingreso k , en un tiempo t , haga a la desigualdad general habrá de depender no sólo de cuánto participe ese tipo de ingreso en el ingreso total ($S_{k,t}$), sino también de cuán desigual sea la distribución del ingreso de esa fuente ($G_{k,t}$), y, por último, cuánto el ingreso generado en esa fuente se correlaciona ordinalmente con la posición relativa del hogar en la distribución general ($R_{k,t}$).⁶² En el primer componente, una concentra-

⁶¹ Siguiendo este modelo, Cortés (2000) analiza el papel de las diferentes fuentes de ingreso en la evolución de la desigualdad en México y Medina y Galván (2008) lo desarrollan para distintos países de América Latina. En el ámbito nacional, Trujillo y Villafañe (2011), Salvia (2012) y Salvia y Vera (2013) retoman esta metodología.

⁶² El último aspecto mencionado refiere a la correlación entre la posición de un hogar en el ordenamiento según ingresos totales y la posición del mismo en el ordenamiento según un ingreso determinado. Es decir, si los hogares mejor ubicados en la distribución general son aquellos que más reciben ingresos de una determinada fuente, entonces la fuente correspondiente tiene una correlación positiva con la distribución general y, por ende, es de esperar que la misma aporte de

ción más *alta* / *baja* del ingreso en una fuente de ingreso habrá de favorecer una *mayor* / *menor* desigualdad en la distribución. En el segundo componente, cuanto *menos* / *más* equitativa sea la distribución del ingreso al interior de cada fuente, será *mayor* / *menor* el aporte que hará la fuente a la desigualdad general. Por último, cuanta mayor correlación *positiva* / *negativa* exista entre los ingresos por parte de una fuente y la distribución general, la fuente habrá de aportar de manera más *regresiva* / *progresiva* a la desigualdad.

El coeficiente de Gini familiar puede expresarse del siguiente modo:

$$G = \sum_{k=1}^k (R_k G_k S_k) \quad [1]$$

A partir de [1] y distinguiendo las fuentes de ingreso que son de interés aquí, el valor del coeficiente de Gini de ingresos de los hogares puede ser descompuesto de la siguiente forma:

$$\begin{aligned} G_t &= D_{ILt} + D_{INL_t}, \\ D_{ILt} &= D_{ILSFt} + D_{ILSPt} + D_{ILSt}, \\ D_{INL_t} &= D_{PS_t} + D_{OINL_t} \\ D_{PS_t} &= D_{PEt} + D_{PTICt} + D_{JPt} \end{aligned} \quad [2]$$

$$(t = 1974, 1988, \dots, 2014)$$

Donde G representa el coeficiente de desigualdad de Gini de ingresos familiares. D_{ILt} simboliza la desigualdad generada por los ingresos del mercado de trabajo. Dicha desigualdad se descompone en aquella que proviene de ingresos monetarios de perceptores ocupados en el sector formal privado $-D_{ILSFt}-$, en el sector formal público $-D_{ILSPt}-$, y en el sector privado microempresario

forma relevante a los niveles de desigualdad existentes.

/ informal $-D_{ILSI_t}$.⁶³ A su vez, D_{INL_t} representa la desigualdad proveniente de los ingresos no laborales. Ésta última se desagregará en aquella desigualdad generada por recursos monetarios provenientes de políticas sociales y el sistema jubilatorio $-D_{PS_t}$ (entre las que se incluyen los programas de empleo $-D_{PE_t}$, el conjunto de programas de transferencias de ingresos $-D_{PTI_t}$ y el sistema de jubilaciones y pensiones $-D_{JP_t}$ ⁶⁴) y la desigualdad originada por otros ingresos no laborales $-D_{OINL_t}$. El subíndice t simboliza el tiempo.

Este método no sólo constituye una herramienta útil para estimar el sentido y nivel en que cada una de las fuentes de ingresos contribuye a determinar el coeficiente de Gini, sino también para explicar de manera dinámica los factores distributivos subyacentes que están detrás de un determinado valor del índice y de sus cambios en el tiempo. Dado que la ecuación de descomposición asume la forma expresada en [1], según demuestra Cortés (2000), el cambio entre dos índices de Gini que expresen diferencias temporales, uno referido al tiempo t (G_t) y otro al tiempo 0 (G_0), puede descomponerse de acuerdo con la siguiente ecuación:⁶⁵

⁶³ Utilizamos aquí una orientación teórico-metodológica propuesta en investigaciones previas (Salvia, 2012) que retoma el planteo de PREALC-OIT (1978). Operativamente, el *sector microempresario / informal* incluye a los trabajadores independientes no profesionales (patrones y cuentapropistas) y a los ocupados en empresas de hasta cinco trabajadores. El *sector formal privado* involucra a trabajadores independientes profesionales y a patrones y asalariados de establecimientos de más de cinco ocupados. Por último, el *sector formal público* incluye a los ocupados en establecimientos estatales. Por restricciones en la fuente de datos, sólo se distingue el sector público para los años ventana posteriores a 1988. Dado que la EPH no pregunta por las características de ocupaciones secundarias, los ingresos provenientes de éstas se asignaron a la ocupación principal de los entrevistados.

⁶⁴ La distinción al interior de los ingresos de políticas sociales y sistema jubilatorio entre los tres componentes mencionados: planes de empleo, programas de transferencias de ingreso y sistema de jubilaciones y pensiones se realiza únicamente para el periodo 2003-2014 debido a las limitaciones existentes en los años previos para la captación de esos tres componentes de manera desagregada.

⁶⁵ Este modelo de descomposición temporal que permite calcular la contribución de los componentes R_k , S_k y G_k al cambio temporal del coeficiente de

$$\Delta G = G_t - G_0 = \sum_{k=1}^k R_{0,k} G_{0,k} S_{0,k} [rk + gk + sk + rk * gk + rk * sk + gk * sk + rk * gk * sk] \quad [3]$$

$$(k = 1, 2, \dots, K)$$

$$(t = 1974, 1988, \dots, 2014)$$

Según la ecuación [3] la contribución de una determinada fuente al cambio general de la desigualdad estará determinada por: *i*] los cambios en la correlación entre la distribución del ingreso familiar de un determinado origen respecto a la distribución total del ingreso (R); *ii*] el cambio en la concentración relativa del ingreso por parte de cada fuente considerada (S); *iii*] los cambios que registre la desigualdad al interior de cada fuente (G); y *iv*] el efecto de cada una de las correlaciones de primer y segundo orden entre estos factores. El factor común que reúne la suma ($R_{0,k} G_{0,k} S_{0,k}$) representa la magnitud del aporte de cada uno de estos factores a la formación del índice de Gini del ingreso familiar en el tiempo base.⁶⁶ Las variables r_k , g_k y s_k son las tasas de crecimiento lineales simples para cada fuente de la correlación de Gini, de los índices de intradesigualdad y de las participaciones de las fuentes en el ingreso monetario, respectivamente.

Gini fue desarrollado por Cortés (2000) con el objetivo de analizar los cambios ocurridos en la distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica. Este mismo modelo de descomposición temporal fue aplicado por Salvia (2012) para el caso argentino.

⁶⁶ Tal como se desprende de la ecuación [3], los efectos *i*] a *iv*] estarán influidos por el signo del aporte de la fuente a la desigualdad en t_0 ($R_{0,k} G_{0,k} S_{0,k}$). Mientras $S_{0,k}$ y $G_{0,k}$ son siempre positivos y menores a 1, $R_{0,k}$ puede tomar valores dentro del intervalo $(-1, 1)$. Si la correlación de una fuente k toma valor negativo (*i.e.*, la ordenación de los hogares según el ingreso total y la ordenación según la fuente específica de ingresos es inversa) las interpretaciones de los efectos señalados en la ecuación [3] cambiarán de signo. En ese caso, los datos que surgen de la aplicación de la ecuación (que se presentan en el cuadro 6.9) requerirán aclaraciones adicionales para la comprensión de los procesos involucrados. Es el caso de los ingresos por planes de empleo y por transferencias de ingresos en el periodo post-reformas, dado que la correlación de dichas fuentes en el año 2003 evidencian signo negativo. Véase la tabla AE.6 del Anexo Estadístico.

*Fase final del modelo sustitutivo e inicio
del ajuste ortodoxo (1974-1988)*

Entre 1974 y 1988, el coeficiente de Gini del ingreso familiar en el Gran Buenos Aires pasó de 0.3662 a 0.4400 (cuadro 6.11), un deterioro significativo que expresó los efectos del programa de ajuste militar y de los progresivos *shocks* que profundizaron la heterogeneidad estructural e incrementaron el desempleo. A lo largo de este periodo, si bien las distintas fuentes de ingresos consideradas incrementaron su contribución a la desigualdad en términos de puntos del Gini, la diferente intensidad de dichas variaciones entre los distintos tipos de ingreso alteró –aunque muy levemente– la composición de la desigualdad. Específicamente, se observó que el aporte relativo de los ingresos laborales al coeficiente de Gini se redujo levemente (pasando de 96.6% a 95.6%) mientras que aumentó la participación de los ingresos no laborales (3.4% a 4.4%).

La reducción del aporte relativo de los ingresos laborales se debió a la menor contribución de los ingresos reportados por las ocupaciones en el sector informal (22.5% a 21%). Por su parte, el incremento de la participación de los ingresos no laborales se explicó por el aumento exhibido en los ingresos por rentas, utilidades, remesas y préstamos familiares (1.8% a 2.8%), mientras que el aporte de ingresos provenientes de la seguridad social se mantuvo estable entre los años 1974 y 1988 (1.6%).⁶⁷

Más allá de estas variaciones en los aportes relativos, el aumento de 0.0738 puntos en el coeficiente de Gini –el más alto de

⁶⁷ Cabe señalar que en estos años la mayor parte de los ingresos correspondientes a políticas sociales y sistema previsional corresponde al sistema de jubilaciones y pensiones, debido a la existencia de una muy débil política de protección social vía programas de empleo y transferencias de ingresos durante estos años. Asimismo, el fuerte aumento del aporte al Gini proveniente de políticas sociales y previsión social entre los años 1974 y 1980, se debió a un incremento de la correlación del sistema jubilatorio durante dicho periodo (cuadros AE.6.1 y AE.6.2 de Anexo Estadístico).

CUADRO 6.11. Coeficiente de Gini familiar, descomposición según aporte de cada fuente de ingreso y contribución de cada fuente al cambio. Gran Buenos Aires, 1974-1988.

En puntos del coeficiente de Gini y porcentaje respecto al total.

	1974 OCT.		1980 OCT.		1988 OCT.		1974-1988	
	APORTE	%	APORTE	%	APORTE	%	V. ABS.	%
Ingresos laborales	0.3538	96.6	0.3884	89.8	0.4207	95.6	0.0669	90.7
Sector formal público y privado	0.2715	74.1	0.2755	63.7	0.3284	74.6	0.0569	77.0
Sector formal privado	—	—	—	—	—	—	—	—
Sector público	—	—	—	—	—	—	—	—
Sector micro/informal	0.0823	22.5	0.1129	26.1	0.0923	21.0	0.0101	13.7
Ingresos no laborales	0.0124	3.4	0.0439	10.2	0.0193	4.4	0.0069	9.3
Ingresos de Políticas sociales	0.0058	1.6	0.0268	6.2	0.0071	1.6	0.0013	1.7
Planes de empleo	—	—	—	—	—	—	—	—
Programas sociales	—	—	—	—	—	—	—	—
Jubilaciones y pensiones	—	—	—	—	—	—	—	—
Otros ingresos no laborales	0.0066	1.8	0.0171	4.0	0.0122	2.8	0.0056	7.6
Coeficiente de Gini familiar	0.3662	100.0	0.4322	100.0	0.4400	100.0	0.0738	100.0

FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de la EPH-INDEC para los periodos indicados. Disponibles en:

<www.indec.gov.ar>

toda la serie histórica— entre 1974 y 1988 estuvo ligado principalmente (en 90.7% de dicho incremento) a lo ocurrido con los ingresos laborales y en menor medida (9.3%) con las fuentes no laborales. Al respecto, debe recordarse que el programa económico de la dictadura militar tuvo como uno de sus principales efectos el incremento de la inequidad salarial. Este aspecto había quedado recogido en la sección previa cuando se consideró la caída del ingreso por ocupado en los quintiles inferiores frente a la mejoría relativa de los ocupados de los quintiles más altos. Al mismo tiempo, se constata que tanto los ingresos provenientes del sector formal privado (77%) como los del sector micro/informal (13.7%) contribuyeron positivamente a la desigualdad, pero fueron los primeros los que desempeñaron el papel dominante. En relación con los ingresos no laborales, su comportamiento pro-inequidad provino principalmente de los ingresos de rentas y utilidades (7.5%), en tanto que el papel de aquéllos originados en las políticas sociales y el sistema jubilatorio fue menor (1.7%).

El modelo de descomposición propuesto permite examinar qué factores intervinieron sobre los cambios en la desigualdad (cuadro 6.12). Entre 1974 y 1988, los ingresos laborales redujeron su participación relativa en el ingreso familiar pero se volvieron crecientemente desiguales a su interior, lo que explica su contribución a la desigualdad general. Los ingresos provenientes de ocupaciones en el sector privado formal redujeron su participación en el ingreso total familiar, en tanto que se volvieron crecientemente desiguales y se correlacionaron con la distribución general de ingresos. Los ingresos del sector informal tuvieron un comportamiento inverso en términos de participación, pero también aumentaron su desigualdad interna y su correlación. Este fenómeno traduce dos procesos: el papel “amortiguador” que el sector informal desempeñó en los años ochenta en el mercado laboral y el hecho, destacado por la literatura, de que el sector informal no estaba únicamente asociado a la subsistencia (Beccaria, Carpio y Orsatti, 2000).

Por su parte, los ingresos no laborales aumentaron su correlación con la distribución general (R), comportamiento que fue

CUADRO 6.12. Descomposición del cambio absoluto del coeficiente de Gini familiar según fuente de ingresos.
Área Gran Buenos Aires, 1974-1988.

Variación interanual en valores absolutos/puntos del coeficiente de Gini.

	VAR. GINI	R	S	G	R*S	R*G	S*G	R*S*G
Ingresos laborales	0.0669	0.0014	-0.0095	0.0769	0.0000	0.0003	-0.0021	0.0000
Sector formal público y privado	0.0569	0.0233	-0.0117	0.0446	-0.0010	0.0038	-0.0019	-0.0002
Sector <i>formal privado</i>	—	—	—	—	—	—	—	—
Sector <i>público</i>	—	—	—	—	—	—	—	—
Sector micro/informal	0.0101	0.0076	0.0009	0.0013	0.0001	0.0001	0.0000	0.0000
Ingresos no laborales	0.0069	0.0041	0.0023	-0.0002	0.0008	-0.0001	0.0000	0.0000
Políticas sociales y sist. jubilatorio	0.0013	0.0005	0.0009	-0.0002	0.0001	0.0000	0.0000	0.0000
<i>Planes de empleo</i>	—	—	—	—	—	—	—	—
<i>Progr. transf de ingresos</i>	—	—	—	—	—	—	—	—
<i>Jubilaciones y pensiones</i>	—	—	—	—	—	—	—	—
Otros no laborales	0.0056	0.0019	0.0028	0.0000	0.0008	0.0000	0.0000	0.0000
	0.0738							

FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de la EPH-INDEC para los periodos indicados. Disponibles en: <www.indec.gov.ar>

mucho más acentuado en el caso de los ingresos provenientes de rentas, utilidades y otras fuentes⁶⁸ que en el caso de los ingresos provenientes de política social y el sistema jubilatorio. En este punto, puede conjeturarse que la crisis del sistema previsional de mediados de los años ochenta y la homogeneización de la distribución de los haberes, podría explicar el reducido papel jugado por los del sistema previsional sobre la desigualdad. Precisamente, la reducción de la desigualdad interna de esta fuente (G) parece ofrecer elementos de juicio para corroborar esta hipótesis.⁶⁹

En resumen, durante estos años, tanto los ingresos laborales como los no laborales contribuyeron a aumentar la desigualdad, pero los primeros tuvieron un papel dominante. El principal factor explicativo de la mayor desigualdad en el Gran Buenos Aires fue que los ingresos laborales provenientes del sector formal se hicieron más inequitativos y, además, aumentaron su correlación con la distribución general. Los ingresos provenientes del sector microinformal también aportaron a la desigualdad, principalmente por una mayor correlación con la distribución general.

Reformas estructurales bajo un régimen de convertibilidad (1988-2003)

Durante estos años, en los que se desarrolló el programa de reformas de carácter ortodoxo enmarcadas en el denominado

⁶⁸ Al aumento de la correlación de los otros ingresos no laborales con la distribución general debe sumarse el incremento de la concentración que habría exhibido esta fuente entre los años 1974 y 1988. Es decir, no sólo cada vez con mayor intensidad –en dicho periodo– los hogares mejor ubicados en la distribución general son aquellos que más recibieron ingresos provenientes de rentas, utilidades y otras fuentes, sino que también esta fuente experimentó un aumento de la participación en el volumen de ingresos entre los años 1974 y 1988.

⁶⁹ Estos datos son compatibles con el análisis presentado por Arza (2010). Por su parte, para un análisis detallado del comportamiento del sistema previsional en una clave histórica, véase Bertranou, Cetrángolo, Grushka y Casanova (2012).

“Consenso de Washington”, la apertura comercial y la desregulación económica volvieron a profundizar los desajustes estructurales y, de manera más general, desfavorecieron la creación de empleo (véase el capítulo 2). Expresión de este proceso fue la evolución seguida por el coeficiente de Gini familiar, que pasó de 0.440 a 0.4867 (cuadro 6.13). El aporte absoluto tanto de las fuentes laborales como no laborales a la desigualdad se incrementó entre 1988 y 2003. Sin embargo, cambió sensiblemente el aporte relativo de estas fuentes: los procesos vinculados con el mercado de trabajo redujeron su importancia de manera importante (pasando de 95.6% en 1988 a representar el 91.8% del coeficiente de Gini en mayo de 2003), mientras que lo inverso se verificó en el caso de los ingresos no laborales (4.4% a 8.2%).

Ahora bien, la reducción del aporte relativo de las fuentes laborales al coeficiente de Gini se debió, principalmente, a la retracción verificada por los ingresos provenientes del sector micro/informal (21% a 17.3% entre 1988 y 2003). En contraste, el aporte de los ingresos del sector privado formal se mantuvo casi inalterado (74.6% y 74.4% entre puntas del periodo). Respecto a los ingresos no laborales, cabe destacar el comportamiento de los ingresos provenientes de políticas sociales y sistema jubilatorio, que pasaron de una participación relativa de 1.6% en el nivel del Gini en el año 1988 a representar 4.1% de la desigualdad existente en el 2003.

Como resultado de estos cambios, una parte importante del incremento de 0.0467 puntos del coeficiente de Gini familiar verificado entre 1988 y 2003 estuvo vinculada, a nivel agregado, a procesos externos al mercado de trabajo. Específicamente, sólo un 55.7% se explicó por procesos relativos a la estructura ocupacional (cuadro 6.13).⁷⁰ No obstante, se registraron dos efectos in-

⁷⁰ Como se discutió en el capítulo 2, durante los años más intensos del periodo de reformas estructurales (es decir, hasta 1998), los cambios en el mercado de trabajo jugaron un papel importante en el aumento del coeficiente de Gini. En particular, se señalan los efectos que tuvieron los procesos de flexibilización del mercado de trabajo, la liberalización de las importaciones y la vigencia de un tipo de cambio sobrevaluado, lo cual deterioró el entramado productivo local y afectó

CUADRO 6.13. Coeficiente de Gini familiar, descomposición según aporte de cada fuente de ingreso y contribución de cada fuente al cambio. Gran Buenos Aires, 1988-2003.

En puntos del coeficiente de Gini y porcentaje respecto al total.

	1988			1998			2003 (M)			1988-2003 (M)		
	APORTE	%		APORTE	%		APORTE	%		V. ABS.	%	
Ingresos laborales	0.4207	95.6		0.4518	94.7		0.4466	91.8		0.0259		55.5
Sector formal público y privado	0.3284	74.6		0.3618	75.9		0.3623	74.4		0.0339		72.6
Sector formal/privado	—	—		0.2861	60.0		0.2719	55.9		—		—
Sector público	—	—		0.0757	15.9		0.0903	18.6		—		—
Sector micro/informal	0.0923	21.0		0.0900	18.9		0.0844	17.3		-0.0080		-17.1
Ingresos no laborales	0.0193	4.4		0.0251	5.3		0.0401	8.2		0.0208		44.5
Ingresos de políticas sociales	0.0071	1.6		0.0131	2.7		0.0201	4.1		0.0129		27.7
Planes de empleo	—	—		—	—		—	—		—		—
Programas sociales	—	—		—	—		—	—		—		—
Jubilaciones y pensiones	—	—		—	—		—	—		—		—
Otros ingresos no laborales	0.0122	2.8		0.0120	2.5		0.0200	4.1		0.0078		16.8
Coeficiente de Gini familiar	0.4400	100.0		0.4770	100.0		0.4867	100.0		0.0467		100.0

FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de la EPH-INDEC para los periodos indicados. <www.indec.gov.ar>

versos: los ingresos provenientes de ocupaciones en el sector formal privado aportaron significativamente a la desigualdad (72.6%), en tanto que los ingresos provenientes de ocupaciones en el sector informal tuvieron un papel opuesto (-17.1%), que “amortiguó” el efecto desigualador del sector formal. En relación con los ingresos no laborales, se observó que los ingresos provenientes de políticas sociales y del sistema jubilatorio explicaron 27.7% del incremento de la desigualdad.

Se describió anteriormente el comportamiento adverso que el mercado de trabajo tuvo para los hogares durante los años de reforma estructural. Los ingresos laborales aumentaron su contribución a la desigualdad, principalmente, porque se volvieron más inequitativos (cuadro 6.14). Este proceso afectó, en particular, a los ingresos provenientes de ocupaciones en el sector formal privado. Es decir que, durante estos años, continuó un proceso precedente, que consistió en la expansión de desigualdades internas en el mercado laboral. Este proceso ya había sido advertido al señalar el desigual ritmo de mejora que tuvieron los ingresos por perceptor ocupado según la distribución quintílica del ingreso. Los ingresos provenientes del sector microinformal tuvieron una contribución “compensadora” de la desigualdad que derivó, principalmente, de su deterioro en términos de participación en el ingreso familiar. Es decir que, durante los años de reforma, el sector informal contribuyó a la equidad debido al deterioro de actividades que, hasta los años ochenta, habían resultado lucrativas, y no por ganancias en productividad que llevaran a la convergencia sectorial (Salvia y Vera, 2013). Por último, los ingresos no laborales nuevamente –al igual que había ocurrido en la etapa anterior– aumentaron su correlación con la distribución general (R). Sin embargo, esta tendencia operó sólo en el

particularmente al sector menos competitivo de la economía (Altimir, Beccaria y González Rozada, 2002; Salvia, 2012). Todo ello promovió la desigualdad salarial e incrementó los “retornos” educativos a la fuerza de trabajo más calificada y tuvo un efecto significativo en la evolución de la desigualdad (Cruces y Gasparini, 2009).

CUADRO 6.14. Descomposición del cambio absoluto del coeficiente de Gini familiar según fuente de ingresos. Área Gran Buenos Aires, 1988-2003.

Variación interanual en valores absolutos/puntos del coeficiente de Gini.

	VAR. GINI	R	S	G	R*S	R*G	S*G	R*S*G
Ingresos laborales	0.0259	-0.0084	-0.0238	0.0623	0.0005	-0.0012	-0.0035	0.0001
Sector formal público y privado	0.0339	0.0125	-0.0097	0.0313	-0.0004	0.0012	-0.0009	0.0000
Sector formal privado	—	—	—	—	—	—	—	—
Sector público	—	—	—	—	—	—	—	—
Sector micro/informal	-0.0080	0.0003	-0.0107	0.0027	0.0000	0.0000	-0.0003	0.0000
Ingresos no laborales	0.0208	0.0124	0.0062	-0.0008	0.0040	-0.0005	-0.0003	-0.0002
Políticas sociales y sist. jubilatorio	0.0129	0.0113	0.0005	0.0001	0.0009	0.0001	0.0000	0.0000
Planes de empleo	—	—	—	—	—	—	—	—
Progr.transf de ingresos	—	—	—	—	—	—	—	—
Jubilaciones y pensiones	—	—	—	—	—	—	—	—
Otros no laborales	0.0078	-0.0045	0.0215	-0.0007	-0.0080	0.0003	-0.0012	0.0004
	0.0467							

FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de la EPH-INDEC para los periodos indicados. Disponibles en: <www.indec.gov.ar>

caso de los ingresos provenientes de políticas sociales y sistema jubilatorio. Es decir que, durante una fase en que primaron los procesos de reformas estructurales, a la vez que la generación de recursos quedó cada vez más en correspondencia con el “libre” funcionamiento de los mercados, la percepción de haberes previsionales prevaleció en aquellos hogares mejor posicionados en la estructura distributiva. El cambio del sistema previsional –su privatización y el deterioro del sistema de reparto– condujo a un incremento de la desigualdad que impactó sobre la inequidad a nivel agregado.⁷¹

En suma, el aumento de la desigualdad durante el ciclo de reformas estructurales quedó explicado por procesos de mercado de trabajo y de factores externos. Un papel central le correspondió a una nueva etapa de inequidad en el ingreso laboral, especialmente de aquel proveniente del sector formal, lo que estuvo asociado a un incremento de las primas por calificación en contexto de intensificación del cambio tecnológico. El sector microinformal aportó a la igualdad, pero por razones opuestas a un proceso auténtico de convergencia socioeconómica: por su empobrecimiento relativo y menor participación en el ingreso. Finalmente, los ingresos provenientes de políticas sociales –con la participación de los ingresos por jubilaciones y pensiones– ganaron participación y aumentaron su correlación con la distribución general, propendiendo a la mayor inequidad.

⁷¹ Un sentido contrapuesto habría tenido la ampliación masiva de los programas de empleo durante el periodo 2002-2003 (el llamado Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados), el cual habría amortiguado muy levemente el proceso de intensificación de la desigualdad previamente mencionado. Sin embargo, este efecto queda oculto en la información aquí presentada debido al fuerte y más significativo componente regresivo del sistema previsional durante este periodo. Para un análisis de los efectos de este programa véase Salvia y Vera (2013).

Crecimiento bajo políticas heterodoxas (2003-2014)

A diferencia de los periodos previos, este ciclo fue el primero en el cual el coeficiente de desigualdad de Gini tuvo un comportamiento decreciente, pasando de 0.4753 a 0.3851 (cuadro 6.15). Este proceso estuvo muy influido por la recuperación de los principales indicadores del mercado de trabajo, una activa política laboral y de ingresos y una expansión de los diferentes componentes del sistema de política social y previsional (capítulo 2).

Entre 2003 y 2007, descendió el aporte absoluto tanto de los ingresos laborales como no laborales a la desigualdad. En términos relativos, volvió a crecer el aporte de las fuentes laborales en detrimento de las no laborales (93.1% a 95.5% frente a 6.9% y 4.5%, respectivamente), lo que expresó la recomposición del mercado de trabajo durante este periodo. La recomposición de la contribución de los ingresos laborales a la desigualdad se debió, principalmente, al mayor aporte que hicieron los ingresos provenientes del sector microinformal (17.8% a 20.6%) y del sector público (16.1% a 19.1%), frente a una reducción de la contribución de los ingresos del sector privado formal (59.3% a 55.8%). Por su parte, los ingresos no laborales redujeron su contribución debido al menor aporte de los ingresos de políticas sociales, especialmente de jubilaciones y pensiones.

Como correlato de estos cambios en la composición del coeficiente de Gini, entre 2003 y 2007 se modificó la función de cada fuente en el cambio de la desigualdad. En este periodo, la reducción de 0.0336 puntos del coeficiente de Gini se explicó, en un 61.7%, por la contribución de los ingresos laborales, y un 38.4% por lo ocurrido con los ingresos no laborales. Ahora bien, los ingresos provenientes del sector público y del sector microinformal contribuyeron a un aumento de la desigualdad (23.8% y 19.5%), en tanto que los provenientes del sector privado formal compensaron esta dinámica y propendieron a una mayor igualdad. Las jubilaciones y pensiones tuvieron un papel destacado en esta evolución y participaron intensamente en la reducción de la desigualdad (cuadro 6.15).

CUADRO 6.15. Coeficiente de Gini familiar, descomposición según aporte de cada fuente de ingreso y contribución de cada fuente al cambio. Gran Buenos Aires, 2014-2003.
En puntos del coeficiente de Gini y porcentaje respecto al total.

	2003			2007			2014			2003 (v)-2007			2007-2014		
	APORTE	%		APORTE	%		APORTE	%		V. ABS.	%		V. ABS.	%	
Ingresos laborales	0.4426	93.1		0.4219	95.5		0.3637	94.4		-0.0207	61.7		-0.0582	102.9	
Sector formal público y privado	0.3582	75.4		0.3309	74.9		0.3009	78.1		-0.0273	81.2		-0.0300	53.0	
Sector formal privado	0.2817	59.3		0.2464	55.8		0.2039	53.0		-0.0353	105.0		-0.0425	75.2	
Sector público	0.0764	16.1		0.0844	19.1		0.0970	25.2		0.0080	-23.8		0.0126	-22.2	
Sector micro/informal	0.0844	17.8		0.0910	20.6		0.0627	16.3		0.0066	-19.5		-0.0283	50.0	
Ingresos no laborales	0.0327	6.9		0.0198	4.5		0.0215	5.6		-0.0129	38.4		0.0017	-3.0	
Ingresos de políticas sociales	0.0176	3.7		-0.0002	0.0		0.0103	2.7		-0.0178	53.0		0.0105	-18.5	
Planes de empleo	-0.0039	-0.8		-0.0003	-0.1		0.0001	0.0		0.0036	-10.6		0.0004	-0.6	
Programas sociales	-0.0013	-0.3		-0.0008	-0.2		-0.0018	-0.5		0.0005	-1.4		-0.0011	1.9	
Jubilaciones y pensiones	0.0228	4.8		0.0009	0.2		0.0121	3.1		-0.0218	65.0		0.0112	-19.8	
Otros ingresos no laborales	0.0150	3.2		0.0199	4.5		0.0111	2.9		0.0049	-14.6		-0.0088	15.6	
Coeficiente de Gini familiar	0.4753	100.0		0.4416	100.0		0.3851	100.0		-0.0336	100.0		-0.0566	100.0	

FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de la EPH-INDEC para los periodos indicados. <www.indec.gov.ar>

Entre 2003 y 2007, los ingresos laborales provenientes del sector formal privado contribuyeron a una reducción de la desigualdad principalmente porque redujeron su desigualdad interna y su correlación con la distribución general (cuadro 6.16). Es decir que, en estos años, se interrumpió un proceso prevaleciente, caracterizado por la expansión de la inequidad interna de ingresos en el sector más estructurado de la economía. En contraste, los ingresos del sector público contribuyeron a aumentar la desigualdad, por su mayor correlación con la distribución general y su mayor participación en el ingreso. Los ingresos del sector microinformal aportaron a la desigualdad centralmente porque incrementaron su correlación con la distribución general, lo que se debió a una recomposición de ingresos en este sector durante los años de salida de la crisis 2002-2003.

Por su parte, los ingresos de políticas sociales contribuyeron significativamente a la reducción de la desigualdad, pero este proceso no fue homogéneo (cuadro 6.16). Los planes de empleo y las transferencias de ingresos mantuvieron una contribución negativa al coeficiente de Gini (cuadros AE6 y AE7) en 2003 y 2007, pero dicha contribución se redujo en el tiempo. Esto implicó –en términos de análisis dinámico– que no contribuyeran positivamente a la reducción del coeficiente de Gini.⁷² Ello se debió a que, entre 2003 y 2007, los planes de empleo⁷³ y los programas

⁷² Tal como se mencionó anteriormente, si la correlación de una fuente k toma valor negativo en el momento cero (dado que la ordenación de los hogares según el ingreso total y la ordenación según la fuente específica de ingresos es inversa) las interpretaciones de los efectos señalados en la ecuación [3] cambiarán de signo. En este caso, los datos dinámicos presentados en el cuadro 6.16 requieren ser complementados con los resultados puntuales presentados en el Anexo Estadístico.

⁷³ A una conclusión similar llegan Trujillo y Villafañe (2011). Al respecto, debe destacarse que los estudios que tematizan los efectos de las políticas sociales durante el ciclo de políticas heterodoxas a partir de la EPH son sensibles a las decisiones metodológicas en cuanto a la operacionalización de las fuentes de ingreso. En efecto, en 2003, los ingresos provenientes del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados se computaban como “ingresos laborales” en la EPH. En cambio, al

CUADRO 6.16. Descomposición del cambio absoluto del coeficiente de Gini familiar según fuente de ingresos. Área Gran Buenos Aires, 2007-2003.

Variación interanual en valores absolutos/puntos del coeficiente de Gini.

	VAR. GINI	R	S	G	R*S	R*G	S*G	R*S*G
Ingresos laborales	-0.0207	0.0033	0.0073	-0.0306	0.0001	-0.0002	-0.0005	0.0000
Sector formal público y privado	-0.0273	-0.0093	0.0077	-0.0256	-0.0002	0.0007	-0.0005	0.0000
Sector <i>formal privado</i>	-0.0353	-0.0194	-0.0004	-0.0166	0.0000	0.0011	0.0000	0.0000
Sector <i>público</i>	0.0080	0.0013	0.0079	-0.0012	0.0001	0.0000	-0.0001	0.0000
Sector micro/informal	0.0066	0.0055	0.0004	0.0006	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
Ingresos no laborales	-0.0129	-0.0112	-0.0026	-0.0001	0.0009	0.0000	0.0000	0.0000
Políticas sociales y sist. jubilatorio	-0.0178	-0.0178	-0.0028	-0.0002	0.0028	0.0002	0.0000	0.0000
<i>Planes de empleo</i>	0.0036	0.0023	0.0032	-0.0003	-0.0019	0.0002	0.0002	-0.0001
<i>Progr.transf de ingresos</i>	0.0005	0.0002	0.0003	0.0000	-0.0001	0.0000	0.0000	0.0000
<i>Jubilaciones y pensiones</i>	-0.0218	-0.0217	-0.0021	-0.0010	0.0020	0.0010	0.0001	-0.0001
Otros no laborales	0.0049	0.0010	0.0037	0.0000	0.0002	0.0000	0.0000	0.0000
	-0.0336							

FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de la EPH-INDEC para los periodos indicados. <www.indec.gov.ar>

de transferencias monetarias perdieron peso en el ingreso familiar y se concentraron menos en los más pobres (perdieron focalización), aumentando su correlación con la distribución general (cuadros AE6.6 y AE6.7).

Los ingresos por jubilaciones y pensiones contribuyeron a reducir la desigualdad de manera muy importante, y lo hicieron, principalmente, porque redujeron su correlación con la distribución general. Esto estuvo asociado a que durante la fase de políticas heterodoxas tuvo lugar –siguiendo a Danani y Beccaria (2013)– un proceso de contra-reforma del sistema previsional, uno de cuyos hitos fue la “moratoria” previsional a partir de 2005. Además, tuvo lugar un mayor aumento relativo de las prestaciones mínimas, lo que produjo la reducción de la distancia entre éstas y las jubilaciones de mayor ingreso (Bertranou *et al.*, 2012). El resto de los ingresos no laborales contribuyó a aumentar la desigualdad, tanto por una correlación más alta con la distribución general como por una mayor participación en el ingreso familiar.

Entre 2007 y 2014, se redujo el aporte absoluto de los ingresos laborales a la desigualdad, en tanto que se incrementó la contribución de los ingresos no laborales (cuadro 6.15). En términos relativos, cayó la contribución de los ingresos laborales al Gini y se incrementó –de manera consecuente– la contribución de los no laborales. La leve reducción del aporte relativo de las fuentes laborales obedeció a una reducción de la contribución de los ingresos provenientes del sector formal (55.8% a 53%) y del sector informal (20.6% a 16.3%), en tanto que los del sector público incrementaron su contribución (19.1% a 25.2%). La mayor contribución de los ingresos no laborales, en tanto, se debió a una mayor participación de los ingresos por jubilaciones y pensiones (0.2% a 3.1%).

término del periodo las transferencias como la AUH se computan como “ingresos no laborales”. De no adoptar un criterio homogéneo en ambos momentos, se corre el riesgo de no advertir efectos de la política social durante la crisis de 2001-2002; o, como reverso, sobre-estimar los efectos de la política social en la segunda fase de los años de políticas heterodoxas.

Una consecuencia de estos cambios relativos en la contribución de cada fuente de ingreso al coeficiente de Gini fue el efecto que tuvieron sobre el cambio de la desigualdad. En la reducción de 0.0566 puntos del coeficiente de Gini entre 2007 y 2014, los ingresos provenientes del sector formal privado nuevamente tuvieron un papel significativo (explicaron 75% de la caída del coeficiente), en tanto que ahora también los ingresos del sector microinformal aportaron a una menor desigualdad (50%). Los ingresos del sector público mantuvieron su comportamiento pro-inequidad (cuadro 6.15). En contraste, los ingresos del sistema de jubilaciones y pensiones pasaron a tener, entre 2007 y 2014, un papel negativo en términos de la desigualdad (19.8%), y los ingresos por transferencias monetarias tuvieron un papel positivo, aunque de escasa magnitud, en la reducción del coeficiente de Gini.

Entre 2007 y 2014, los ingresos del sector formal privado aportaron a la reducción de la desigualdad por una menor correlación con la distribución general y una menor inequidad interna, lo que significa que la reducción de las “primas” por calificación se mantuvo en esta etapa y que aumentaron relativamente más los ingresos de los estratos más bajos de la distribución (Beccaria y Maurizio, 2012). En contraste, el sector microinformal aportó a una reducción de la desigualdad pero, principalmente, porque perdió peso en el ingreso familiar y redujo su correlación con la distribución. Es decir que cabe inferir un proceso de empobrecimiento relativo de este sector en esta etapa del ciclo económico. Por último, el sector público aportó positivamente a la desigualdad, tanto porque siguió ganando participación en el ingreso, como por la mayor correlación de esta fuente con la distribución general.

En el caso de los ingresos no laborales, la contribución positiva a la desigualdad tuvo que ver, centralmente, con un aumento de la correlación de esta fuente con la distribución general, lo que se debió principalmente a lo sucedido con las jubilaciones y pensiones. Los ingresos de programas de transferencias monetarias condicionadas tuvieron un papel positivo en la reducción de

la desigualdad, tanto porque redujeron su desigualdad interna como porque aumentaron su participación en el ingreso (cuadros AE6.7 y AE6.8). Nuevamente, los planes de empleo no contribuyeron positivamente al cambio en la desigualdad. Ello se debió, principalmente, a una mayor correlación con la distribución general de los ingresos (cuadro 6.17 y cuadros AE6.7 y AE6.8).⁷⁴

En resumen, la reducción de la desigualdad durante el periodo de políticas heterodoxas se centró en una articulación de procesos vinculados con el mercado de trabajo y con la intervención social del Estado. A nivel del mercado de trabajo, el sector privado formal contribuyó a reducir la desigualdad, principalmente como resultado de la menor inequidad interna de estos ingresos y su menor correlación con la distribución general, mientras que el sector público contribuyó negativamente, propiciando una mayor desigualdad. El sector microinformal tuvo un comportamiento diferencial según la fase del ciclo, pero aportó a una reducción de la desigualdad por su pérdida de ingresos y su menor correlación con la distribución. Por su parte, los ingresos de políticas sociales propendieron a una menor desigualdad. En esta dirección fue clave el papel progresivo jugado por la expansión del sistema de jubilaciones y pensiones y por los programas de transferencias monetarias condicionadas (como la Asignación Universal por Hijo).

⁷⁴ De modo similar a lo mencionado para los programas de empleo, la correlación de los ingresos por transferencias toma valor negativo en el año 2003, lo cual hace alterar el signo de los efectos señalados en la ecuación [3] y el cuadro 6.17. Por lo cual, los datos presentados requieren ser complementados con los cuadros AE.6.6 y AE.6.8 del Anexo Estadístico para una más sencilla interpretación de los procesos distributivos ocurridos en dicho periodo.

CUADRO 6.17. Descomposición del cambio absoluto del coeficiente de Gini familiar según fuente de ingresos. Área Gran Buenos Aires, 2014-2007.

Variación interanual en valores absolutos/puntos del coeficiente de Gini.

	VAR. GINI	R	S	G	R*S	R*G	S*G	R*S*G
Ingresos laborales	-0.0582	-0.0135	-0.0178	-0.0296	0.0006	0.0009	0.0013	0.0000
Sector formal público y privado	-0.0300	-0.0100	-0.0009	-0.0197	0.0000	0.0006	0.0001	0.0000
Sector <i>formal</i> <i>privado</i>	-0.0425	-0.0199	-0.0091	-0.0160	0.0007	0.0013	0.0006	0.0000
Sector público	0.0126	0.0032	0.0091	-0.0001	0.0003	0.0000	0.0000	0.0000
Sector micro/informal	-0.0283	-0.0191	-0.0120	0.0004	0.0025	-0.0001	-0.0001	0.0000
Ingresos no laborales	0.0017	-0.0011	0.0045	-0.0012	-0.0002	0.0001	-0.0003	0.0000
Políticas sociales y sist. jubilatorio	0.0105	0.0080	-0.0001	0.0000	0.0032	-0.0005	0.0000	-0.0002
Planes de empleo	0.0004	0.0003	-0.0001	0.0000	0.0001	0.0000	0.0000	0.0000
Progr.transf.de ingresos	-0.0011	0.0001	-0.0014	0.0000	0.0002	0.0000	0.0001	0.0000
Jubilaciones y pensiones	0.0112	0.0084	0.0003	0.0000	0.0029	-0.0003	0.0000	-0.0001
Otros no laborales	-0.0088	-0.0048	-0.0053	-0.0001	0.0013	0.0000	0.0000	0.0000
	-0.0565							

FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de la EPH-INDEC para los periodos indicados. <www.indec.gov.ar>

Un balance del periodo 1974-2014

Se señaló anteriormente que durante el periodo 1974-2014 se evidencia un descenso significativo del ingreso familiar disponible. En este contexto, el coeficiente de Gini del ingreso familiar en el Gran Buenos Aires pasó de 0.3662 a 0.3851. Al evaluar las fuentes de ingresos que contribuyeron a este proceso, se revela que tanto los ingresos laborales como no laborales aumentaron su contribución a la desigualdad en términos de puntos del Gini, aunque con distinta intensidad, lo cual alteró levemente la composición de la desigualdad. Al respecto, se observa que el aporte relativo de los ingresos laborales al Gini se redujo levemente (pasando de 96.6% a 94.4%), con un aumento –en contrapartida– de la participación de ingresos no laborales (3.4% a 5.6%).

La reducción del aporte relativo de los ingresos laborales a la desigualdad se explica por la menor contribución de los ingresos provenientes de las ocupaciones en el sector informal (22.5% a 16.3%). Por su parte, el aumento de la participación de los ingresos no laborales se debe tanto al aumento de la contribución a la desigualdad de los ingresos por rentas, utilidades, remesas y préstamos familiares (1.8% a 2.9%) como también de los ingresos provenientes de la seguridad social (1.6% a 2.7%).

Si se evalúa la composición del incremento del Gini en el periodo analizado, se observa que el mismo estuvo ligado tanto a lo ocurrido en los ingresos laborales (un 52.4% de dicho aumento deviene de dichos ingresos) como a las fuentes no laborales (47.7%). Ahora bien, tal como se mencionó anteriormente, fueron los ingresos provenientes del sector formal privado los que contribuyeron fuertemente a este incremento de la desigualdad, siendo los ingresos informales los que generaron un efecto compensatorio. En relación con los ingresos no laborales, tanto los ingresos de rentas y utilidades como los originados en políticas sociales y el sistema jubilatorio evidenciaron comportamientos pro-inequidad de intensidades similares punta a punta del periodo analizado.

El cuadro 6.19 permite examinar qué factores intervinieron

CUADRO 6.18. Coeficiente de Gini familiar, descomposición según aporte de cada fuente de ingreso y contribución de cada fuente al cambio. Gran Buenos Aires, 2014-1974.
En puntos del coeficiente de Gini y porcentaje respecto al total.

	1974		2014		2014-1974	
	APORTE	%	APORTE	%	V. ABS.	%
Ingresos laborales	0.3538	96.6	0.3637	94.4	0.0099	52.4
Sector formal público y privado	0.2715	74.1	0.3009	78.1	0.0294	155.7
Sector formal privado	—	—	0.2039	53.0	—	—
Sector público	—	—	0.0970	25.2	—	—
Sector micro/informal	0.0823	22.5	0.0627	16.3	-0.0195	-103.3
Ingresos no laborales	0.0124	3.4	0.0215	5.6	0.0090	47.7
Ingresos de políticas sociales	0.0058	1.6	0.0103	2.7	0.0045	23.6
Planes de empleo	—	—	0.0001	0.0	—	—
Programas sociales	—	—	-0.0018	-0.5	—	—
Jubilaciones y pensiones	—	—	0.0121	3.1	—	—
Otros ingresos no laborales	0.0066	1.8	0.0111	2.9	0.0045	24.0
Coeficiente de Gini familiar	0.3662	100.0	0.3851	100.0	0.0189	100.0

FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de la EPH-INDEC para los periodos indicados. <www.indec.gov.ar>

CUADRO 6.19. Descomposición del cambio absoluto del coeficiente de Gini familiar según fuente de ingresos. Área Gran Buenos Aires, 2014-1974.

Variación interanual en valores absolutos/puntos del coeficiente de Gini.

	VAR. GINI	R	S	G	R*S	R*G	S*G	R*S*G
Ingresos laborales	0.0099	-0.0114	-0.0271	0.0532	0.0009	-0.0017	-0.0041	0.0001
Sector formal público y privado	0.0294	0.0181	-0.0130	0.0249	-0.0009	0.0017	-0.0012	-0.0001
Sector formal privado	—	—	—	—	—	—	—	—
Sector público	—	—	—	—	—	—	—	—
Sector micro/informal	-0.0195	-0.0102	-0.0118	0.0013	0.0015	-0.0002	-0.0002	0.0000
Ingresos no laborales	0.0090	0.0030	0.0066	-0.0012	0.0016	-0.0003	-0.0006	-0.0001
Políticas sociales y sist. jubilatorio	0.0045	0.0018	0.0028	-0.0005	0.0009	-0.0002	-0.0002	-0.0001
Planes de empleo	—	—	—	—	—	—	—	—
Progr. transf de ingresos	—	—	—	—	—	—	—	—
Jubilaciones y pensiones	—	—	—	—	—	—	—	—
Otros no laborales	0.0045	-0.0008	0.0064	-0.0002	-0.0008	0.0000	-0.0002	0.0000
	0.0189							

FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de la EPH-INDEC para los periodos indicados. <www.indec.gov.ar>

sobre los cambios en la desigualdad. Durante el periodo 1974-2014, los ingresos laborales redujeron su participación relativa en el ingreso familiar pero se volvieron crecientemente desiguales en su interior. Si bien dichos ingresos bajaron su correlación con la distribución general, la mayor desigualdad interna hizo que esta fuente aumentara su participación absoluta en el valor del Gini. Si bien tanto los ingresos provenientes de ocupaciones del sector formal como del informal redujeron su participación en el ingreso total familiar, son los primeros los que registraron un mayor retroceso en términos de desigualdad interna (aumento del intragini) y un aumento de la correlación con la distribución general. Por su parte, los ingresos del sector informal tuvieron un comportamiento inverso en términos de correlación; disminuye la correlación con la distribución general, dando cuenta así de un mayor distanciamiento entre la distribución general y la distribución por ingresos informales. Esto permitiría inferir un proceso de empobrecimiento relativo de este sector como balance del periodo estudiado.

Asimismo, los ingresos no laborales aumentaron tanto su participación en los ingresos totales familiares como la correlación con la distribución general, aportando ambos factores a que estas fuentes aumenten su contribución en puntos absolutos al nivel del Gini.

6.4. SÍNTESIS DE HALLAZGOS Y REFLEXIONES FINALES

Este capítulo centró sus preocupaciones en el análisis de los cambios ocurridos en las características de la estructura distributiva y en el nivel de desigualdad de ingresos de los hogares del Gran Buenos Aires, y buscó describir los factores que incidieron en los mismos durante distintos periodos político-económicos. Se partió del supuesto de que los cambios en el patrón de distribución del ingreso deben entenderse reconociendo las mediaciones generadas por el mercado laboral, las políticas públicas y las estrategias de los hogares.

En un contexto de desindustrialización e incremento de los niveles de desempleo y subempleo que tuvo lugar entre mediados de los años setenta y finales de los años ochenta (1974-1988), se evidenciaron cambios regresivos sobre la estructura productiva y el mercado de trabajo que repercutieron en los ingresos familiares. Se observó que, en esta fase, el deterioro socioeconómico experimentado por los hogares estuvo muy ligado a la retracción absoluta de los ingresos de los ocupados, significativamente más intensa en los estratos más bajos de la estructura social. El análisis de descomposición del coeficiente de Gini implementado permitió advertir que el importante y sostenido incremento de la desigualdad distributiva, se explicó fundamentalmente porque los ingresos laborales se hicieron más inequitativos, siendo dominante al respecto lo ocurrido con los ingresos provenientes del sector formal público y privado.

En segundo término, la reestructuración económica bajo el ciclo neoliberal tuvo un fuerte impacto sobre el mercado laboral, en términos de intensificación de la heterogeneidad estructural, aumento de la precariedad y baja demanda de empleo. En este contexto, la década de reformas (1988-2003) reconoce dos etapas diferenciadas. Inicialmente, hasta 1998, el volumen de ingresos laborales y no laborales exhibió una significativa recuperación, mucho más intensa entre los quintiles más altos. El principal papel de la recomposición, en esta etapa, estuvo en los ingresos medios por perceptor ocupado. En una segunda etapa (1998 y 2003), la economía entró en una fase recesiva, y nuevamente los ingresos laborales declinaron, más intensamente en los estratos más bajos. Un papel compensador importante lo desempeñó, en esta etapa crítica, la expansión del ingreso no laboral en el quintil más bajo, asociada a la implementación del Plan Jefas y Jefes de Hogar.

Al evaluar los factores subyacentes al aumento de la desigualdad durante el ciclo de reforma estructural –a través del ejercicio de descomposición de Gini propuesto–, se evidenció que los ingresos laborales descendieron su aporte al coeficiente de Gini mientras que, por otro lado, los ingresos no laborales actuaron en el sentido contrario. Al examinar lo ocurrido en el

mercado de trabajo, se advirtió sobre la intensificación de la heterogeneidad estructural promovida por el ciclo de reformas: en tanto que los ingresos del sector formal promovieron intensamente la desigualdad (por su mayor inequidad interna), los ingresos del sector informal compensaron este proceso por el empobrecimiento que atravesaron estas ocupaciones. A estos procesos se añade lo ocurrido con los ingresos no laborales: ganaron participación en el ingreso familiar, pero aumentaron su correlación con la distribución general, propendiendo a la mayor inequidad.

La etapa de crecimiento bajo políticas heterodoxas (2003-2014) dio lugar a una reversión en la tendencia ascendente de la desigualdad distributiva iniciada en los años setenta. En el caso aquí analizado, la trama de factores macro y microsociales que dio lugar a este proceso supuso: *i*] una demanda laboral que incluyó posiciones de baja calificación permitió a los hogares volcar un mayor número de ocupados al mercado de trabajo; *ii*] tras un punto de partida muy bajo (resultante de la devaluación en 2002), fue posible que los ingresos promedio por ocupado se incrementaran sostenidamente; *iii*] la modificación del sistema de política social que extendió su cobertura amplió las oportunidades de los hogares de incrementar su número de perceptores en estas fuentes; *iv*] en contraste con lo sucedido en las fases anteriores, el incremento del número de perceptores y del ingreso medio por ocupado fue mayor en los estratos más bajos.

A través de la mirada sintética que ofrece la descomposición del coeficiente de Gini, pudieron advertirse rasgos complementarios. Los ingresos de fuentes laborales redujeron su contribución absoluta a la desigualdad en esta etapa. Pero esto no fue un proceso homogéneo. Los ingresos provenientes del sector formal aportaron a la reducción de la desigualdad por su menor inequidad interna. Los ingresos del sector informal aportaron a la reducción de la desigualdad, pero por pérdida relativa de ingresos y menor correlación con la distribución general. En tanto, los ingresos del sector público aportaron sostenidamente al aumento de la desigualdad. Entre 2003 y 2014, el descenso del aporte de

los ingresos no laborales devino principalmente de la disminución de la correlación de los ingresos por políticas sociales y sistema jubilatorio con la distribución general, lo que tuvo que ver con la mayor cobertura previsional y su mayor homogeneidad, así como con el crecimiento del gasto en programas de asistencia social y seguridad social no contributiva.

En términos de balance histórico, los datos presentados revelan que el patrón de distribución de ingresos de los hogares del Gran Buenos Aires continúa siendo más regresivo aun que los niveles alcanzados a mediados de los años setenta. Esto da cuenta de un particular proceso de empobrecimiento y polarización de la estructura social entre los años 1974 y 2014 que parece encontrar un “piso estructural” difícil de revertir de manera significativa y sostenida. El factor explicativo central de esta dinámica parece encontrarse en el deterioro que registraron las retribuciones laborales y no laborales de los hogares, incluyendo entre éstas últimas a las políticas sociales. La evidencia presentada en este capítulo ha permitido dar cuenta, entre otros aspectos, de algunos de los límites que enfrentan las políticas sociales para resolver por sí solas las desigualdades estructurales que genera el sistema productivo y el mercado de trabajo. En varias oportunidades durante el periodo estudiado, tales intervenciones sociales parecen haber tendido a operar principalmente como mecanismos compensatorios de aquéllas. La modificación del patrón de distribución de ingresos laborales emerge ser un mecanismo fundamental en las posibilidades de alcanzar mayores niveles de bienestar y convergencia social.

REFERENCIAS

- Agú, E. (2015). ¿En qué medida colaboraron los cambios normativos del SIPA para disminuir la desigualdad de ingresos entre los adultos mayores? Ponencia a las *VIII Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto de Investigaciones Gino Germani*.

- Altimir, O.; Beccaria, L.A. y González Rozada, M. (2002). "Distribución del ingreso en Argentina, 1974-2000". *Revista de la CEPAL*, (78), 53-82.
- Arza, C. (2010). "La política previsional: de la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios". En S. Torrado (dir.), *El costo social del ajuste. Argentina (1976-2002)*, T. 2, pp. 257-300. Buenos Aires: Edhasa.
- Basualdo, E. (2010) *Estudios de historia económica argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bertranou, F., Cetrángolo, O., Grushka, C. y Casanova, L. (2012). "Más allá de la privatización y la reestatización del sistema previsional de Argentina: cobertura, fragmentación y sostenibilidad". *Desarrollo Económico*, 52(205), 3-30.
- Cortés, F. (2000). *La distribución de la riqueza en México en épocas de estabilización y reformas económicas*. México: M. A. Porrúa Grupo Editorial.
- Cortés, R. y Marshall, A. (1991). "Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo". *Estudios del trabajo*, 1, 21-46.
- Cruces, G., y Gasparini, L. (2009). "Los determinantes de los cambios en la desigualdad de ingresos en Argentina". Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales 5. Buenos Aires: Banco Mundial.
- Cruces, G. y L. Gasparini (2009). "Desigualdad en Argentina. Una revisión de la evidencia empírica". *Desarrollo Económico*, 42(192), enero-marzo. Buenos Aires: IDES.
- Curcio, J. y Beccaria, A. (2013). "Sistema de Seguridad Social y mercado de trabajo. Evolución de la cobertura en Argentina entre 1990 y 2010". En C. Danani y S. Hintze (coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en Argentina (1990-2010)*, tomo 1. Los Polvorines: UNGS.
- Danani, C y Beccaria, A (2013). "La (contra) reforma previsional argentina 2004-2008: aspectos institucionales y político-culturales del proceso de transformación de la protección". En Danani, C y S. Hintze (coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en Argentina (1990-2010)*, tomo 1. Los Polvorines: UNGS.
- Donza, E. (2015). "Cambios en las capacidades de consumo en la estructura social urbana". En J. Lindenboim, y A. Salvia (coords.), *Hora de balance: proceso de acumulación, mercado de trabajo y bienestar. Argentina, 2002-2014*. Buenos Aires: Eudeba.
- Groisman, F. (2014). "Empleo, salarios y desigualdad en Argentina: análisis de los determinantes distributivos". *Problemas del Desarrollo*,

- 117(45), abril-junio. México: UNAM-IIEC.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [INDEC] (2003). *La nueva Encuesta Permanente de Hogares de Argentina*. 2003. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Producción/Secretaría de Política Económica, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Isuani, A. (2008). "La política social argentina en perspectiva". En G. Cruces, D. Ringold y R. Rofman (eds.), *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas*. Buenos Aires: Banco Mundial.
- Isuani, A. (2008). La política social argentina en perspectiva. En G. Cruces, D. Ringold y R. Rofman (eds.), *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas* (pp. 169-198). Buenos Aires: Banco Mundial.
- Isuani, A., Tenti Fanfani, E. y Lo Vuolo, R. (1991). *El estado benefactor: un paradigma en crisis*. Buenos Aires: Miño y Dávila/CIEPP.
- Lindenboim, J. (2012). "La pobreza: una tensión social más allá de la metrópolis". En L. Ainstein (comp.) *Estructuración urbana, institucionalidad y sustentabilidad de ciudades metropolitanas y regiones difusas. Miradas comparadas sobre Buenos Aires, Londres, Los Ángeles, París, Tokio y Toronto*. Buenos Aires: Eudeba.
- Medina, F. y Galván, M. (2008). Crecimiento económico, pobreza y distribución del ingreso. Fundamentos teóricos y evidencia empírica para América Latina, 1997-2007. *Serie de Estudios Estadísticos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Poy, S., Vera, J. y Salvia, A. (2015). "Cambios en la distribución del ingreso y en los patrones de reproducción social de los hogares del Gran Buenos Aires (1974-2014)". Ponencia a las XII Jornadas Argentinas de Estudios de Población, Salta, 16-18 de septiembre de 2015.
- Rofman, R. y Oliveri, L. (2012). "Un repaso sobre las políticas de protección social y la distribución del ingreso en Argentina". *Económica*, (58), 97-128
- Salvia, A. y Vera, J. (2013). "Heterogeneidad estructural y distribución de los ingresos familiares en el Gran Buenos Aires (1992-2010)". *Desarrollo Económico*, 52(207), octubre-marzo. Buenos Aires: IDES.
- Salvia, A. (2012). *La trampa neoliberal. Un estudio sobre los cambios en la heterogeneidad estructural y la distribución del ingreso en Argentina: 1990-2003*. Buenos Aires: Eudeba.
- Salvia, A. y Donza, E. (1999). "Problemas de medición y sesgos de estimación derivados de la no respuesta completa a la pregunta de ingresos de la EPH (1990-1999)". *Revista Estudios del Trabajo*, 18.
- Salvia, A. y Vera, J. (2013). Heterogeneidad estructural y distribución de

- los ingresos familiares en el Gran Buenos Aires (1992-2010). *Desarrollo Económico*, 52(207), 427-462.
- Salvia, A., Poy, S. y Vera, J. (2015). "La política social y sus efectos sobre la pobreza durante distintas etapas macroeconómicas. Argentina, 1992-2012". *Desarrollo y Sociedad*, (76), 11-49.
- Soldano, D y Andrenacci, L. (2005). "Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino", en: L. Andrenacci (comp.) *Problemas de política social en Argentina contemporánea*. Buenos Aires: UNGS-Prometeo.
- Salvia, A., Vera, J. y Poy, S. (2015). "Cambios y continuidades en la estructura ocupacional urbana argentina". En J. Lindenboim y A. Salvia (coords.), *Hora de balance: proceso de acumulación, mercado de trabajo y bienestar. Argentina 2002-2014*. Buenos Aires: Eudeba.
- Torrado, S. (2010). "Modelos de acumulación, regímenes de gobierno y estructura social". En S. Torrado (dir.), *El costo social del ajuste*, Tomo I. Buenos Aires: Edhasa.
- Trujillo, L. y Villafañe, S. (2011). Dinámica distributiva y políticas públicas: dos décadas de contrastes en Argentina contemporánea. En M. Novick, y S. Villafañe, (comps.), *Distribución del ingreso. Enfoques y políticas públicas desde el Sur*. Buenos Aires: MTEySS-PENUD.

ANEXO ESTADÍSTICO

CUADRO AE.6.1. Componentes determinantes del coeficiente de Gini y descomposición del índice según fuentes de ingreso seleccionadas. Área Gran Buenos Aires, 1974 –en puntos del Gini–.

	INCOME SHARE	GINI		GINI INDEX	ABSOLUTE		RELATIVE CONTRIBUTION
		CORRELATION			CONTRIBUTION		
	(S_k)	(R_k)	(G_k)	(S_k*R_k*k*G_k)	(S_k*R_k*k*G_k/G)		
Ingresos laborales	0.8742	0.9343	0.4331	0.3538	0.966		
Sector formal público y privado	0.6120	0.7573	0.5858	0.2715	0.741		
Sector formal privado							
Sector público							
Sector micro/informal	0.2622	0.4205	0.7461	0.0823	0.225		
Ingresos no laborales	0.1258	0.1253	0.7896	0.0124	0.034		
Políticas sociales	0.1105	0.0658	0.8044	0.0058	0.016		
Planes de empleo							
Programas sociales							
Jubilaciones y pensiones							
Otros no laborales	0.0153	0.4424	0.9771	0.0066	0.018		
				0.3662			

FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de la EPH-INDEC para los periodos indicados. <www.indec.gov.ar>

CUADRO AE.6.2. Componentes determinantes del coeficiente de Gini y descomposición del índice según fuentes de ingreso seleccionadas. Área Gran Buenos Aires, 1980 –en puntos del Gini–.

	INCOME SHARE	GINI		GINI INDEX	ABSOLUTE		RELATIVE CONTRIBUTION
		CORRELATION			CONTRIBUTION		
	(s_k)	(r_k)	(g_k)	(s_k*r_k*g_k)	(s_k*r_k*k*g_k/g)		
Ingresos laborales	0.8344	0.9259	0.5027	0.3884	0.898		
Sector formal público y privado	0.5459	0.7636	0.6609	0.2755	0.637		
Sector formal privado							
Sector público							
Sector micro/informal	0.2884	0.5204	0.7519	0.1129	0.261		
Ingresos no laborales	0.1656	0.3291	0.8051	0.0439	0.102		
Políticas sociales	0.1371	0.2405	0.8118	0.0268	0.062		
Planes de empleo							
Programas sociales							
Jubilaciones y pensiones							
Otros no laborales	0.0286	0.6164	0.9726	0.0171	0.040		
				0.4322			

FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de la EPH-INDEC para los periodos indicados. <www.indec.gov.ar>

CUADRO AE.6.3. Componentes determinantes del coeficiente de Gini y descomposición del índice según fuentes de ingreso seleccionadas. Área Gran Buenos Aires, 1988 –en puntos del Gini–.

	GINI		ABSOLUTE		RELATIVE
	INCOME SHARE	CORRELATION	INDEX	CONTRIBUTION	CONTRIBUTION
	(s_k)	(r_k)	(g_k)	(s_k*r_k*g_k)	(s_k*r_k*g_k/g)
Ingresos laborales	0.8506	0.9379	0.5273	0.4207	0.956
Sector formal público y privado	0.5856	0.8222	0.6819	0.3284	0.746
Sector formal privado					
Sector público					
Sector micro/informal	0.2650	0.4595	0.7582	0.0923	0.210
Ingresos no laborales	0.1494	0.1670	0.7739	0.0193	0.044
Políticas sociales	0.1277	0.0716	0.7802	0.0071	0.016
Planes de empleo					
Programas sociales					
Jubilaciones y pensiones					
Otros no laborales	0.0217	0.5720	0.9833	0.0122	0.028
				0.4400	

FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de la EPH-INDEC para los periodos indicados. <www.indec.gov.ar>

CUADRO AE.6.4. Componentes determinantes del coeficiente de Gini y descomposición del índice según fuentes de ingreso seleccionadas. Área Gran Buenos Aires, 1998 –en puntos del Gini–.

	INCOME SHARE	GINI		GINI INDEX	ABSOLUTE CONTRIBUTION	RELATIVE CONTRIBUTION
		CORRELATION				
	(s_k)	(r_k)	(g_k)	(s_k*r_k*g_k)	(s_k*r_k*g_k/g)	
Ingresos laborales	0.8514	0.9313	0.5698	0.4518	0.947	
Sector formal público y privado	0.6011	0.8451	0.7121	0.3618	0.759	
Sector formal privado	0.4761	0.7872	0.7634	0.2861	0.600	
Sector público	0.1250	0.6565	0.9217	0.0757	0.159	
Sector micro/informal	0.2503	0.4661	0.7718	0.0900	0.189	
Ingresos no laborales	0.1486	0.2130	0.7943	0.0251	0.053	
Políticas sociales	0.1089	0.1454	0.8278	0.0131	0.027	
Planes de empleo						
Programas sociales						
Jubilaciones y pensiones						
Otros no laborales	0.0397	0.3203	0.9471	0.0120	0.025	
				0.4770		

FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de la EPH-INDEC para los periodos indicados. <www.indec.gov.ar>

CUADRO AE.6.5. Componentes determinantes del coeficiente de Gini y descomposición del índice según fuentes de ingreso seleccionadas. Área Gran Buenos Aires, 2003 (m) –en puntos del Gini–.

	GINI		INDEX	ABSOLUTE		RELATIVE
	INCOME SHARE	CORRELATION		CONTRIBUTION	CONTRIBUTION	
	(s_k)	(r_k)	(g_k)	(s_k*r_k*g_k)	(s_k*r_k*g_k/g)	
Ingresos laborales	0.8026	0.9193	0.6054	0.4466		0.918
Sector formal público y privado	0.5683	0.8535	0.7470	0.3623		0.744
Sector formal privado	0.4337	0.7901	0.7936	0.2719		0.559
Sector público	0.1345	0.7239	0.9276	0.0903		0.186
Sector micro/informal	0.2343	0.4611	0.7807	0.0844		0.173
Ingresos no laborales	0.1974	0.2743	0.7405	0.0401		0.082
Políticas sociales	0.1375	0.1850	0.7888	0.0201		0.041
Planes de empleo						
Programas sociales						
Jubilaciones y pensiones						
Otros no laborales	0.0599	0.3598	0.9288	0.0200		0.041
				0.4867		

FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de la EPH-INDEC para los periodos indicados.<www.indec.gov.ar>

CUADRO AE.6.6. Componentes determinantes del coeficiente de Gini y descomposición del índice según fuentes de ingreso seleccionadas. Área Gran Buenos Aires, 2003 (IV) –en puntos del Gini–.

	INCOME SHARE	GINI CORRELATION	GINI INDEX	ABSOLUTE CONTRIBUTION	RELATIVE CONTRIBUTION
	(s_k)	(r_k)	(g_k)	(s_k*r_k*k*g_k)	(s_k*r_k*k*g_k/g)
Ingresos laborales	0.8292	0.9271	0.5757	0.4426	0.931
Sector formal público y privado	0.5720	0.8550	0.7324	0.3582	0.7536
Sector formal privado	0.4469	0.8031	0.7850	0.2817	0.593
Sector público	0.1251	0.6595	0.9265	0.0764	0.161
Sector micro/informal	0.2573	0.4381	0.7493	0.0844	0.178
Ingresos no laborales	0.1708	0.2500	0.7653	0.0327	0.069
Políticas sociales	0.1379	0.1626	0.7871	0.0176	0.037
<i>Planes de empleo</i>	0.0119	-0.3495	0.9276	-0.0039	-0.008
<i>Programas sociales</i>	0.0055	-0.2355	0.9701	-0.0013	-0.003
<i>Jubilaciones y pensiones</i>	0.1204	0.2256	0.8380	0.0228	0.048
Otros no laborales	0.0329	0.4762	0.9598	0.0150	0.032
				0.4753	

FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de la EPH-INDEC para los periodos indicados. <www.indec.gov.ar>

CUADRO AE.6.7. Componentes determinantes del coeficiente de Gini y descomposición del índice según fuentes de ingreso seleccionadas. Área Gran Buenos Aires, 2007 –en puntos del Gini–.

	INCOME SHARE	GINI		GINI INDEX	ABSOLUTE		RELATIVE CONTRIBUTION
		CORRELATION			CONTRIBUTION		
	(s_k)	(r_k)	(g_k)		(s_k*r_k*k*g_k)	(s_k*r_k*k*g_k/g)	
Ingresos laborales	0.8429	0.9340	0.5359		0.4219	0.955	
Sector formal público y privado	0.5842	0.8328	0.6800		0.3309	0.7492	
Sector formal privado	0.4462	0.7478	0.7386		0.2464	0.558	
Sector público	0.1380	0.6711	0.9115		0.0844	0.191	
Sector micro/informal	0.2586	0.4664	0.7544		0.0910	0.206	
Ingresos no laborales	0.1571	0.1646	0.7640		0.0198	0.045	
Políticas sociales	0.1161	-0.0019	0.7796		-0.0002	0.000	
Planes de empleo	0.0022	-0.1381	0.9908		-0.0003	-0.001	
Programas sociales	0.0043	-0.1907	0.9580		-0.0008	-0.002	
Jubilaciones y pensiones	0.1096	0.0105	0.8002		0.0009	0.002	
Otros no laborales	0.0411	0.5077	0.9567		0.0199	0.045	
					0.4416		

FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de la EPH-INDEC para los periodos indicados. <www.indec.gov.ar>

CUADRO AE.6.8. Componentes determinantes del coeficiente de Gini y descomposición del índice según fuentes de ingreso seleccionadas. Área Gran Buenos Aires, 2014 –en puntos del Gini–.

	INCOME SHARE	GINI		ABSOLUTE		RELATIVE
		CORRELATION	INDEX	CONTRIBUTION	CONTRIBUTION	
	(s_k)	(r_k)	(g_k)	(s_k*r_k*g_k)	(s_k*r_k*g_k/g)	
Ingresos laborales	0.8072	0.9042	0.4982	0.3637	0.944	
Sector formal público y privado	0.5826	0.8077	0.6395	0.3009	0.7814	
Sector formal privado	0.4297	0.6873	0.6905	0.2039	0.529	
Sector público	0.1529	0.6964	0.9108	0.0970	0.252	
Sector micro/informal	0.2247	0.3686	0.7578	0.0627	0.163	
Ingresos no laborales	0.1928	0.1555	0.7157	0.0215	0.056	
Políticas sociales	0.1626	0.0863	0.7354	0.0103	0.027	
Planes de empleo	0.0029	0.0193	0.9910	0.0001	0.000	
Programas sociales	0.0121	-0.1652	0.9216	-0.0018	-0.005	
Jubilaciones y pensiones	0.1475	0.1060	0.7744	0.0121	0.031	
Otros no laborales	0.0302	0.3867	0.9540	0.0111	0.029	
				0.3851		

FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de la EPH-INDEC para los periodos indicados. <www.indec.gov.ar>



7. FACTORES SUBYACENTES DE LA DESIGUALDAD DE INGRESOS EN MÉXICO (1977-2014)

ISRAEL BANEGAS

7.1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo tiene como objetivo contribuir a la discusión sobre los factores que inciden en la desigualdad de ingreso en México, al centrarse en los efectos que ha tenido el cambio de modelo económico y los diferentes vaivenes macroeconómicos en la capacidad de los hogares para captar ingresos monetarios. En otras palabras, estudiar desde una visión micro la disminución observada en la participación del ingreso laboral respecto al ingreso no laboral, el aumento en los ingresos no laborales (transferencias entre hogares, remesas, jubilaciones o pensiones y transferencias gubernamentales), y el claro aumento de la desigualdad de ingreso que concuerda con el cambio de modelo económico.

Lo anterior permite aportar más elementos para el análisis de la relación entre el cambio del modelo económico y la persistencia de la desigualdad. Además, abona a la discusión sobre el posible margen de maniobra con que cuenta el Estado para activar políticas que reduzcan la desigualdad económica.

La justificación en la elección de los levantamientos de la Encuesta de Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH) para el análisis: 1977, 1984, 1994, 1998, 2006 y 2014, ha sido ampliamente justificada en un capítulo anterior. Como se discutió anteriormente, se identificaron dos fases en el comportamiento de la distribución del ingreso en México. La primera comprende los años finales del modelo económico de industrialización por sustitución de importaciones o crecimiento orientado hacia adentro. Si bien, el modelo de sustitución de importaciones había entrado en crisis desde finales de los años setenta, se identifica el cambio en la orientación del modelo económico en el primer quinquenio de

los años ochenta. La última medición del ingreso fue levantada en 1984; inmediatamente después de la crisis de 1982. A partir de esta fecha, como se documenta en el capítulo 5, se implementa un modelo económico ortodoxo al emprenderse políticas de estabilización y ajuste, y de cambio estructural, que privilegian la desregulación y apertura de los mercados.

La primera fase presenta los indicadores más bajos de desigualdad de ingreso del periodo de estudio –la ENIGH 1984 reporta el coeficiente de Gini más bajo (Cortés, 2013, 2017)–. Mientras que la segunda fase, de 1984 a 2014 presenta un alza significativa en los indicadores de dispersión del ingreso. Sin embargo, cabe recordar que esta segunda fase tiene un comportamiento singular, ya que presenta a comienzos del siglo XXI una disminución de la desigualdad de ingreso, que ha sido ampliamente debatida y que aún no puede ser atribuida a un cambio tendencial, una reducción en escalón, o a fluctuaciones de muestreo.

Es en esta última discusión, en una clara continuación del modelo económico ortodoxo, que se han planteado diferentes factores que podrían estar influyendo en la aparente disminución tendencial la desigualdad de ingresos. Como se precisó anteriormente, éstos son: *a*] el efecto de las transferencias directas de los programas sociales en el presupuesto del hogar, *b*] un posible aumento de los ingresos rurales (predominantemente representados en los primeros tres deciles), producto de la escasez de mano de obra (Giarraca, 2001), *c*] aumento de las remesas nacionales e internacionales, *d*] aumento en los salarios de las maquiladoras (Millán, 2014), y *e*] una reducción en el tasa de retorno a la educación que afecta los deciles superiores (López Calva y Lustig, 2010).

Con el fin de contar con un punto de partida común en el análisis de los factores subyacentes en el cambio de la desigualdad entre Argentina y México, se tomó la decisión de construir los ingresos labores y no laborales a partir de definiciones homogéneas. Esto implicó utilizar el ingreso monetario y reordenarlo en dos rubros: ingreso laboral (ingresos por trabajo subordinado, negocios propios) y el ingreso no laboral (jubilaciones, becas,

remesas y programas sociales). El ingreso no laboral incluye un rubro de “otros ingresos” que contiene el remanente de ingresos no considerados en las clasificaciones anteriores.

A lo largo de los levantamientos de la ENIGH, se ha mantenido el diseño muestral para mantener comparabilidad de la serie de encuestas. Lo que ha cambiado a lo largo del tiempo es la desagregación de las diferentes fuentes de ingreso, principalmente para los ingresos no monetarios. Un ejemplo de lo anterior, es el rubro de ingreso por programas sociales. Este rubro no aparece en la ENIGH sino hasta el levantamiento de 1994 donde se pregunta por ingresos del programa Procampo. Para el año 2014, el rubro “beneficios gubernamentales” comprende siete componentes que corresponden a programas sociales específicos (INEGI, 2015).

En la siguiente sección, se analiza la participación de los diferentes componentes que conforman el ingreso laboral y no laboral de los hogares para el periodo de estudio. En un segundo apartado se hace un ejercicio de descomposición del crecimiento del ingreso monetario de los hogares entre el efecto del ingreso laboral y el ingreso no laboral. Con esto es posible identificar qué efecto tienen las tasas de variación del número de perceptores y las tasas de variación del ingreso promedio por perceptor. Al realizar esta descomposición en cada una de las etapas caracterizadas en los capítulos anteriores, se puede corroborar el efecto que tiene el aumento en el número de perceptores en el hogar como una estrategia de captar ingresos y la capacidad redistributiva del Estado por medio de transferencias monetarias.

En el tercer apartado se realiza un ejercicio de descomposición por rubros de ingreso del índice de Gini para los años de estudio. En esta descomposición se puede identificar el aporte absoluto y relativo de cada rubro al índice de Gini general, así como los cambios relativos de cada uno. Esto permitirá aportar evidencia sobre los efectos redistributivos que podrían tener las transferencias gubernamentales en los cambios observados en la desigualdad de ingreso. Se complementa el análisis del aporte por rubros de ingreso en el Gini total en el apartado cuatro, donde se

realiza una descomposición del cambio en la distribución del ingreso al analizar el ingreso laboral desde una perspectiva socio-ocupacional. Por último, se presentan los hallazgos más significativos de cada sección en el apartado de conclusiones.

7.2. ESTRUCTURA DEL INGRESO LABORAL Y NO LABORAL

Para contar con mayores elementos de análisis en la identificación de los factores que inciden el cambio de la desigualdad en México, y tener un marco común de definiciones para la comparación con el caso argentino, es necesario iniciar esta sección con una breve descripción de los indicadores de ingreso empleados, así como analizar su comportamiento en el periodo de estudio.

En las encuestas de ingreso gasto de los hogares (ENIGH), el ingreso corriente de los hogares se compone por el ingreso monetario y no monetario. Éste último es, por definición, igual al gasto no monetario y comprende la monetización de las remuneraciones en especie, el autoconsumo, las transferencias en especie y el alquiler imputado de la vivienda.

El ingreso monetario, a su vez, se divide entre aquellos ingresos provenientes del trabajo asalariado y por negocios propios, así como por transferencias monetarias, tanto provenientes de otros hogares dentro y fuera del país, como de instituciones civiles o gubernamentales. Es el ingreso monetario, el que se utilizará para dar cuenta de los mecanismos que pueden activar los hogares para procurar recursos y su relación con el mercado. Además de que da cuenta de los rubros de ingreso donde puede intervenir el Estado con políticas públicas.

El cuadro 7.1 muestra la participación de cada rubro del ingreso laboral y no laboral de los hogares en el ingreso monetario. A nivel nacional, el ingreso laboral tiene la mayor participación relativa en el ingreso monetario de los hogares. En concordancia con lo presentado en el capítulo 5, se puede observar cómo a medida que se avanza entre los diferentes levantamientos de la en-

CUADRO 7.1. Participación por rubros en el ingreso monetario del hogar, México.

RUBROS DE INGRESO	1977	1984	1994	1998	2006	2014
i] Ingreso laboral	92.68	88.24	90.77	87.91	83.60	83.80
Trabajo subordinado	72.03	59.77	66.52	60.74	64.36	71.90
Negocios propios	20.65	28.48	24.25	27.18	19.23	11.90
Rentas y utilidades	1.92	3.50	1.56	2.03	3.95	1.64
ii] Ingreso no laboral	7.32	11.76	9.24	12.09	16.40	16.20
Transferencias	5.40	8.25	7.68	10.06	12.46	14.56
Jubilaciones	—	2.78	3.13	4.87	5.82	8.02
Becas	—	0.12	0.13	0.20	0.48	0.36
Remesas	—	5.36	3.64	4.79	5.09	3.60
Programas sociales	—	—	0.78	0.19	1.07	2.58
Total	100	100	100	100	100	100

FUENTE: estimaciones propias con base en ENIGH 1977, 1984, 1994, 1998, 2006, 2014.

cuesta el ingreso laboral pierde casi 9 puntos porcentuales entre 1977 (92.7%) y 2014 (83.8%).

Al analizar los datos para el ingreso por trabajos subordinados y los ingresos por negocios propios se aprecia que después de una crisis económica, baja la participación de los ingresos subordinados y aumenta la participación de ingresos por negocios propios. Así, en 1984, después de la crisis del año 1982 los ingresos por negocios propios suben su participación en comparación con una disminución de los ingresos por trabajos subordinados. Para 1994, año de estabilidad macroeconómica y relativo crecimiento, los ingresos por trabajo subordinado aumentan su participación respecto a los obtenidos por negocios propios (66.52%

y 24.25%, respectivamente). Incluso, para el dato recabado en la ENIGH de 1998, levantamiento después de la crisis de 1995, se observa un aumento en la participación del ingreso por negocios propios.

Resalta que el trabajo subordinado en 2014 tiene una participación en el ingreso monetario total de la misma magnitud que en 1977 (71.9% y 72.0%, respectivamente). Sin embargo, la participación de los ingresos por negocios propios bajó su participación en casi 9 puntos (20.65% en 1977 a 11.9% en 2014).

Es decir, durante el periodo en estudio, la disminución de casi 10 puntos en la participación del ingreso laboral en el ingreso monetario de los hogares se debió principalmente a una reducción en el ingreso por negocios propios. Sólo para los periodos que suceden una crisis económica (en particular 1984 y 1998) se observa un incremento en la participación de ingresos por negocios propios.

Este comportamiento anti-cíclico de los ingresos por negocios propios ha sido ampliamente documentado como un mecanismo de los hogares para paliar los efectos de una contracción de la demanda de trabajos asalariados, producto de los vaivenes económicos, además de un incremento en la fuerza de trabajo secundaria (Cortés, F., 2000: 105-128). En la siguiente sección se analizará con mayor detalle cómo los hogares activan su fuerza laboral al incorporar más perceptores a la fuerza de trabajo.

En sentido opuesto a lo observado con la participación del ingreso laboral, se puede apreciar que los ingresos no laborales aumentan su participación en más del doble para los 37 años analizados. En 1977, el ingreso no laboral comprendía 7.32% del ingreso monetario, mientras que en 2014, éste presenta una participación de 14.6%¹ (cuadro 7.1).

¹ El rubro de “otros ingresos”, parte del ingreso no monetario fluctúa aproximadamente entre 1.6% en 1994 y 4% en 2006. El resto de la serie reporta una participación de entre 3.5% y 2% (véase el cuadro A2). No se incluye en el análisis del ingreso no laboral, ya que no es posible obtener información sobre qué rubros de ingreso agrega.

El comportamiento del ingreso no laboral debe analizarse con cautela. En particular, durante los diferentes levantamientos de las ENIGH en el tiempo, es el rubro de transferencias, que compone el ingreso no laboral, el que ha sufrido más adiciones. Para 1977 sólo fue posible contar con un rubro que agrega el ingreso por transferencias sin especificar fuentes. Mientras que en 1984 el componente de transferencias comprendía tres sub-rubros (jubilaciones, becas y remesas) con seis fuentes de ingreso en total; para 1994 se incluía un sub-rubro más de ingreso por programas sociales. Ya para 2014, el rubro de transferencias contiene 17 fuentes desagregadas de ingreso –siete de éstos son programas sociales–.²

Nótese en el cuadro 7.1, el aumento de la participación de las jubilaciones, becas e ingreso por programas sociales. Entre 1984 y 2014 las jubilaciones representaron del 2.8% del ingreso monetario al 8.0%. Lo mismo ocurre con el rubro de becas que triplica su participación de 1984, primer año en que se tiene esta desagregación, en comparación con 2014. Como se ha señalado en los capítulos anteriores, durante el periodo de estudio ha habido una sustitución entre una política social centrada en subsidios generalizados a una política social basada en la transferencia focalizada de recursos monetarios a los individuos y hogares –lo que claramente se ve reflejado en el ingreso monetario de los hogares–. Así, se puede observar que en 1994 el ingreso por programas sociales tiene una participación de 0.8%. Esta participación llega a 2.6% en 2014.

En el cuadro 7.2 se presenta el cambio porcentual por periodos para cada uno de los rubros de ingreso monetario del hogar.

² Qué tanto afecte la incorporación de nuevas preguntas en los levantamientos de ingresos no puede ser discutido en este capítulo. Sin embargo, a lo largo de los años, la discusión académica sobre el efecto cuestionario en las ENIGH ha sido muy activa. Los siete sub-rubros de ingreso en la ENIGH 2014 por programas sociales son: beneficio de Oportunidades, beneficio de Procampo, beneficio del Programa 65 y más, beneficio de otros programas para adultos mayores, beneficio del Programa de Apoyo Alimentario, beneficio del programa de Empleo Temporal, y beneficios de otros programas sociales (INEGI, 2015).

El propósito de este cuadro es analizar las fluctuaciones entre periodos de estudio y relacionarlos con el comportamiento de la economía mexicana. De esta forma, se presenta el cambio en el ingreso monetario por rubros para el periodo final del desarrollo hacia adentro (1977-1984), el periodo de las reformas de estabilización y ajuste, así como el cambio del modelo económico (1984-1994), y los periodos que comprenden las diferentes olas de reformas estructurales bajo un modelo económico abierto.

En los últimos años del modelo económico de industrialización por sustitución de importaciones (1977-1984), se aprecia un crecimiento en todos los rubros de ingreso, donde resalta el ingreso por negocios propios, rentas y utilidades, y transferencias. Cabe señalar que este periodo abarca la crisis económica de 1982, de ahí que, como se observó en el cuadro 7.1, aumentara la participación de los ingresos por negocios propios. El crecimiento del ingreso laboral y no laboral es acompañado, como se analizó en el capítulo 5, por una baja en la desigualdad y por un crecimiento del ingreso por deciles que favorecía a los primeros 8 de la distribución.

En la fase que abarca el cambio de modelo económico y la implementación, en primera instancia, de las políticas de estabilización y ajuste de principios de los años ochenta (1984 a 1994), se puede apreciar un crecimiento en la participación porcentual del ingreso por trabajo remunerado y un menor crecimiento del ingreso por negocios propios. Los ingresos no laborales presentan igualmente un crecimiento menor en comparación al observado en el periodo anterior. Durante esta fase, si bien se observa un incremento en el tamaño del pastel, la distribución de éste fue muy diferente. La desigualdad de ingresos aumentará hasta el 2000 cuando se observa una cierta estabilización del indicador a la baja (véase el capítulo 5).

Asimismo, resaltan dos periodos: el cambio entre 1994 y 1998 y el cambio de 2006-2014. Ambos intervalos tienen dos episodios de depresión económica. Para el intervalo 1994-1998, se observa una contracción del ingreso monetario de 9.37%; el ingreso laboral tuvo una reducción de 12.9%; mientras que los ingresos por traba-

CUADRO 7.2. Variación porcentual de los rubros en el ingreso monetario del hogar, México.

RUBROS DE INGRESO	1977- 1984	1984- 1994	1994- 1998	1998- 2006	2006- 2014
Ingreso laboral	18.14	39.00	-12.92	32.17	1.06
Trabajo subordinado	6.07	43.62	-19.78	39.13	11.22
Negocios propios	43.48	26.32	2.41	8.85	-60.34
Rentas y utilidades	57.25	-41.18	16.12	66.83	-138.35
Ingreso no laboral	51.44	20.12	16.44	52.48	-0.42
Transferencias	48.97	32.55	16.50	47.93	15.14
Jubilaciones	—	44.31	29.84	45.95	28.06
Becas	—	41.75	27.65	73.69	-32.46
Remesas	—	7.63	16.93	39.25	-40.17
Programas sociales	—	—	-339.59	88.28	58.83
Total	22.05	37.26	-9.37	35.50	0.82

FUENTE: estimaciones propias con base en ENIGH 1977, 1984, 1994, 1998, 2006, 2014.

jo subordinado presentaron una caída de 19.8%. Los ingresos por negocios propios presentaron un crecimiento positivo de 2.4 puntos porcentuales.

El intervalo 2006-2014, que comprende un periodo donde ocurre una crisis financiera (agosto 2007) y bajo crecimiento económico, muestra un crecimiento reducido del ingreso laboral con una contracción de 60.3% en los ingresos por negocios propios. Asimismo se observa una leve caída de los ingresos no laborales. Particularmente las remesas tienen una baja de 40.2%, esto podría en parte ser explicado por la desaceleración económica de Estados Unidos durante parte del periodo de estudio.

Lo observado en los cuadros 7.1 y 7.2 da cuenta de un proceso de cambio en las participaciones de ingreso de los hogares. Por

un lado, es claro cómo a lo largo del periodo disminuye la participación del ingreso laboral y aumenta la participación de los ingresos no laborales. Como se ha señalado en el capítulo contextual, parte de la explicación radica en que, aunado al cambio de modelo económico, ocurre una transformación de la política social que sustituye subsidios directos por transferencias monetarias a los hogares.

Por otro lado, se observa un cambio en la participación de los ingresos por negocios propios en el periodo posterior a una crisis económica. A lo largo del texto, se ha argumentado que el cambio de modelo económico, como las diferentes crisis económicas, tienen efectos diferenciados en los hogares. Lo anterior tiene como consecuencia directa un cambio en las medidas de distribución de ingreso de los hogares, como se señaló en el capítulo 5.

A continuación, se avanza en el análisis de los cambios en el ingreso monetario de los hogares al contrastar la hipótesis de que los hogares activaron sus recursos para hacer frente al cambio de modelo y a los vaivenes económicos durante el periodo.

7.3. EL PAPEL DE LOS HOGARES ANTE LAS FLUCTUACIONES DEL INGRESO

Como se observó en el capítulo 5, la evolución del ingreso monetario de los hogares está mediada por factores macroeconómicos, por la dinámica demográfica de los hogares (tamaño del hogar, ciclo de vida) y por el uso que hacen los hogares de su fuerza de trabajo. De lo anterior, en esta sección, se analizará el comportamiento del número de perceptores por hogar y el ingreso por perceptor en la dinámica del ingreso monetario de los hogares. Es decir, el análisis se centra en los recursos que cuentan los hogares en términos de insertar miembros al mercado laboral.

El análisis parte de la descomposición del ingreso monetario de los hogares en sus dos componentes: ingreso laboral y no la-

boral, para los deciles de ingreso per cápita.³ Este procedimiento sigue la descomposición de Cortés (1995). Dado que el ingreso monetario es igual al ingreso por perceptor por el número de perceptores del hogar, se muestra que el cambio del ingreso monetario es una función del ingreso en el momento inicial y de las tasas de variación de $i]$ el ingreso por perceptor, $ii]$ el número de perceptores en el hogar y $iii]$ la interacción entre ambas.

Sea

$$\Delta Y_{d,t} = Y_{d,t} - Y_{d,0} \quad [1]$$

el cambio en el ingreso Y del decil d en los tiempos 0 a t .

El ingreso de un decil d en el tiempo t puede ser escrito como una función del ingreso promedio por perceptor y por el número de perceptores.

$$Y_{d,t} = \frac{Y_{d,t}}{P_{d,t}} P_{d,t} \quad [2]$$

Al sustituir la ecuación [2] en [1] para todo $t=1,2,3\dots 0$ y desarrollar los términos, tendremos que

$$\Delta Y_{d,t} = Y_{d,0} (r + p + rp) \quad [3]$$

el cambio del ingreso para un decil depende de las tasas de variación del ingreso por perceptor, del número de perceptores y de la interacción entre ambas.

A esta función, de manera aditiva, pueden incorporarse los rubros de ingreso laboral ($k1$) y no laboral ($k2$).

$$\Delta Y_{g,d,t} = Y_{k1,d,0} (r_{k1} + p_{k1} + rp_{k1}) + Y_{k2,d,0} (r_{k2} + p_{k2} + rp_{k2})$$

³ En el capítulo 5 se describe la construcción de deciles con ingreso monetario per cápita y las diferencias existentes de calcular los deciles sin controlar por el tamaño del hogar.

Lo que da como resultado una ecuación donde se puede observar la variación del ingreso por perceptor y el número de perceptores del hogar para cada fuente de ingreso.

*Periodo 1977-1984. Fin del modelo
de desarrollo estabilizador*

Como ha sido descrito ampliamente en los capítulos anteriores, se selecciona como inicio del periodo de estudio el año 1977 porque es la fuente de microdatos disponible que permite captar los últimos años del modelo de desarrollo estabilizador. El siguiente punto de observación, la encuesta de ingreso y gasto de los hogares de 1984, registra la primera ola de medidas de estabilización y ajuste, y el comienzo del nuevo modelo económico. Este intervalo de estudio está atravesado por un conjunto de factores exógenos que llevaron al país a un periodo de devaluaciones de la moneda y recesión económica.

Durante los años setenta se observa un crecimiento alto y sostenido del PIB y el PIB per cápita. Sin embargo, en este decenio el país enfrentó una devaluación de la moneda en 1976, producto de una recesión económica mundial; un periodo de recuperación debido al alza en los precios del petróleo que permitió tasas de crecimiento de la economía no vistas durante los años que cubre este estudio; y la crisis de la deuda externa de 1982. El modelo de desarrollo estabilizador durante los años setenta, se mantuvo a través de incrementos en el gasto y la inversión pública. Sin embargo, a pesar del crecimiento económico obtenido durante el periodo, se vivieron grandes desequilibrios macroeconómicos (inflación, déficit fiscal) (Ochoa y Yaschine, gráfica 3.1 en este volumen).

Aunque la devaluación de 1976 es seguida por un crecimiento económico de 8.0% de 1977 a 1981, no se logró corregir los desbalances macroeconómicos que llevaron a la crisis de la deuda externa en 1982. Entre 1982 a 1985 el país vivió un periodo de alta inflación con un crecimiento promedio del PIB de apenas 0.4%. (Ochoa y Yaschine en este volumen).

Como se documentó en el capítulo 3, el fin del modelo de desarrollo estabilizador presentó el último periodo de reducciones en la desigualdad en la distribución del ingreso. Diversos estudios han mostrado que de 1963 a 1977 el coeficiente de Gini se redujo, producto de un aumento en la participación relativa de los deciles intermedios (Cortés, 2000: 47; Cortés, 2013; Hernández Laos, 2008). Entre 1977 y 1984, a pesar de la crisis de 1982, los ingresos monetarios de los hogares crecieron en 2.2%, y se observa una caída en la desigualdad de ingreso.

De lo anteriormente expuesto es pertinente preguntarse cómo los hogares hicieron frente a los diversos choques macroeconómicos vividos durante el periodo. En el cuadro 7.3 se presenta la descomposición del ingreso monetario por el ingreso laboral y el ingreso no laboral para el periodo 1977-1984.

El ingreso monetario de los hogares para el periodo 1977 a 1984 presenta una variación de 39% (véase el cuadro 7.3). La variación por deciles de ingreso per cápita es superior en los deciles inferiores e intermedios a la del ingreso monetario total. Este comportamiento es congruente con el análisis presentado en el capítulo 5 donde, de forma gráfica, se muestra que son los hogares en los primeros ocho deciles los que logran tener un crecimiento mayor del ingreso monetario al promedio durante el periodo.

Al descomponer el crecimiento del ingreso del hogar entre el número de perceptores y el ingreso por perceptor para los ingresos laborales y no laborales, se puede tener una mejor idea de cómo los hogares lograron compensar sus ingresos en un periodo de altos vaivenes macroeconómicos.

El mayor efecto en el cambio del ingreso monetario de los hogares lo aporta el crecimiento del ingreso no laboral. El efecto positivo en la tasa de variación en el ingreso no laboral lo aporta la variación en el ingreso no laboral por perceptor. Para el periodo, la tasa de variación es de 128 para el ingreso promedio por perceptor, mientras que la tasa de variación en el número de perceptores no laborales es de -34.1 para todo el periodo.

Se observa que principalmente son los primeros deciles los que presentan una tasa de variación por encima de 100. En tanto

que la variación en el número de perceptores por hogar de ingreso no laboral es negativa o muy baja para los primeros cinco deciles. Es decir, para los hogares que se encuentran por debajo de la mediana, durante el periodo experimentan un descenso en el número de perceptores no laborales, que es compensado con un incremento importante en el ingreso no laboral medio por perceptor.

En contraste, al descomponer el cambio del ingreso laboral resalta un crecimiento de 3.2% en el número de perceptores por hogar. Es decir, el efecto negativo de la variación del ingreso laboral en el cambio del ingreso monetario está compuesto principalmente por el decremento en el ingreso promedio por perceptor que disminuye en 14.0% (cuadro 7.3).

Resalta que el ingreso promedio por perceptor para el ingreso laboral tiene una variación negativa para todos los deciles, excepto para los primeros tres. Si se toma en cuenta que los primeros tres deciles son predominantemente rurales o con una mayor proporción de empleos por cuenta propia, se puede argumentar que las crisis económicas del periodo golpearon principalmente la capacidad de captar ingresos laborales de los deciles del cuarto al décimo –principalmente semi-urbanos y urbanos–.

Las variaciones en el número de perceptores más importantes se encuentran en el primer decil y en los deciles medios. Es decir, fueron estos hogares los que lograron activar a más miembros en el mercado laboral para compensar la baja en los ingresos laborales.

En síntesis, lo más importante a destacar de este periodo es que la variación positiva en el ingreso monetario de los hogares fue producto de un cambio en el ingreso promedio por perceptor de los ingresos no laborales, contrarrestada por una variación negativa en el número de perceptores de ingreso laboral. Sin embargo, se aprecia una variación positiva en el número de perceptores labores que congruente con lo encontrado en otros estudios donde los hogares, según sus posibilidades, hacen uso de su fuerza laboral para compensar sus pérdidas en el ingreso laboral (Selby *et al.*, 1990; Cortés y Rubalcava, 1991; González de la Rocha, 1994). Como se verá más adelante, la estrategia de enviar a

CUADRO 7.3. Descomposición del ingreso monetario por fuente de ingreso, deciles de ingreso per cápita, variación porcentual, México, 1977-1984.

DECILES	ΔYMP	INGRESO LABORAL					INGRESO NO LABORAL			
		EFFECTO EN YMP	RL	PL	RL*PL	EFFECTO EN YMP	RNL	PNL	RNL*PNL	
1	174.2	38.5	26.1	9.8	2.6	135.7	482.1	-59.5	-286.9	
2	220.1	10.2	10.4	-0.2	0.0	209.8	502.3	-48.6	-243.9	
3	139.4	10.1	11.0	-0.7	-0.1	129.3	338.6	-47.7	-161.6	
4	48.4	0.6	-2.3	3.0	-0.1	47.8	116.8	-31.8	-37.2	
5	59.9	4.5	-3.7	8.6	-0.3	55.4	188.8	-46.2	-87.2	
6	223.4	-9.1	-10.2	1.3	-0.1	232.4	225.0	2.3	5.1	
7	7.4	-4.2	-13.6	10.8	-1.5	11.6	77.8	-37.2	-29.0	
8	56.4	-6.8	-12.4	6.4	-0.8	63.1	79.0	-8.9	-7.0	
9	-5.6	-14.5	-18.4	4.7	-0.9	9.0	51.6	-28.1	-14.5	
10	20.0	-23.3	-17.1	-7.5	1.3	43.4	145.2	-41.5	-60.3	
Total	39.0	-11.2	-14.0	3.2	-0.4	50.3	128.2	-34.1	-43.8	

FUENTE: elaboración propia con datos de la ENIGH, disponibles en www.inegi.org.mx, para los periodos indicados.NOTA: ΔYMP cambio en el ingreso monetario según fuente, r tasa de variación del ingreso por receptor según fuente, p tasa de variación del número de receptores de ingreso por fuente.

miembros en edad escolar y mujeres al mercado laboral en tiempos de crisis tiene un límite. La disminución en los ingresos llega a ser tal, que el aumento en el número de perceptores no logra compensar la caída.⁴

*Periodo 1984-1994. Reformas estructurales
y cambio de modelo económico*

El cuadro 7.4 presenta el ejercicio de descomposición para los años 1984 a 1994. Este periodo es de vital relevancia para este estudio, pues comprende los primeros diez años del cambio en la orientación en el modelo económico.

El balance de la “década perdida” se caracteriza por años de austeridad en pos de sanear las finanzas gubernamentales, con un alto costo en el nivel de vida de la población. En esta época se implementan las políticas de liberalización comercial y financiera, de desregulación económica y de privatización de empresas públicas.

Dado que lo que se pretende estudiar es cómo se reparten los “beneficios” del nuevo modelo, es necesario aislar las posibles distorsiones acaecidas por las políticas de estabilización y ajuste macroeconómico, y la primera ola de reformas estructurales. Cabe recordar que la elección de los años 1984 y 1994 obedece a que estos años están lo suficientemente alejados de la crisis del petróleo de 1982, la caída en el PIB per cápita en 1986, y de la hiperinflación de 1987.

A diferencia del cuadro 7.3, se puede observar que para el periodo 1984-1994, el cambio positivo en el ingreso monetario de los hogares se debe principalmente al efecto que tiene el ingreso laboral –con una contribución de 26.7%–, mientras que el ingreso no laboral contribuye con –3.7%. Dentro del ingreso

⁴ “El aumento en el ingreso derivado de la autoexplotación de los miembros del hogar, que suele contabilizarse como un logro económico [...] tiene un claro costo social en términos de capital humano y es un elemento que tenderá a perpetuar la pobreza y la desigualdad en el futuro” (Cortés, 1995, 77).

no laboral la variación en el número de perceptores es de 27.8%, mientras que la variación en el ingreso promedio por perceptor no laboral es de -24.7%. Resalta que son los primeros cinco deciles los que presentan las mayores variaciones en el número de perceptores no laborales (todas por encima de la variación general). Las variaciones en el ingreso promedio por perceptor no laboral son principalmente negativas o bajas, si se comparan con las variaciones en el número de perceptores (véase el cuadro 7.4).

La variación del ingreso laboral para el periodo 1984 a 1994 se compone principalmente por el efecto en la variación del ingreso por perceptor de 17.0% y de la variación en el número de perceptores (8.3%). El crecimiento en el número de perceptores es mayor para los deciles medios.

Los deciles 9 y 10 presentan un incremento en el número de perceptores de ingreso laboral y una variación positiva en el ingreso promedio por perceptor. En el décimo decil, el ingreso medio por perceptor tiene una variación positiva de 53.2 puntos, mientras que en el noveno decil la variación es de 9.7 puntos. Es decir, los hogares ubicados en los deciles superiores lograron, ante la apertura económica, ubicar más perceptores laborales en empleos con tasas medias superiores al resto de los deciles.

A pesar de que durante el periodo 1984 a 1994 se observan aumentos en el ingreso monetario per cápita, el ingreso por perceptor y el ingreso monetario laboral (véase el capítulo 5), el aumento en el ingreso no fue repartido de igual forma entre los hogares. Mientras que en 1984 se observa el índice de Gini más bajo de toda la serie estudiada, en 1994 aumenta la desigualdad de ingreso. En el capítulo 5 se mostró cómo la curva de incidencia de crecimiento para el periodo 1977 a 1984 posicionaba por arriba del promedio general a los deciles 1 al 8. En contraste, los primeros años del cambio en el modelo económico muestran que los beneficios se concentran en los deciles superiores (véase gráfica 5.1, capítulo 5).

El periodo después de la crisis de la deuda llevó a un severo proceso de ajuste económico con vistas a la reducción los défi-

CUADRO 7.4. Descomposición del ingreso monetario por fuente de ingreso, deciles de ingreso per cápita, variación porcentual, México, 1984-1994.

DECILES	ΔYMP	INGRESO LABORAL					INGRESO NO LABORAL			
		EFFECTO EN YMP	RL	PL	RL*PL	EFFECTO EN YMP	RNL	PNL	RNL*PNL	
1	132.4	-23.2	-25.9	3.6	-0.9	155.7	-17.9	211.2	-37.7	
2	25.8	-1.4	-5.9	4.9	-0.3	27.2	-39.9	111.6	-44.5	
3	25.9	2.4	-3.6	6.3	-0.2	23.5	-34.2	87.8	-30.0	
4	55.6	3.5	-3.5	7.2	-0.3	52.1	13.3	34.2	4.6	
5	46.8	3.0	-6.7	10.4	-0.7	43.8	-26.1	94.4	-24.6	
6	-21.1	7.6	-4.5	12.6	-0.6	-28.7	-28.3	-0.5	0.1	
7	10.4	2.2	-2.2	4.5	-0.1	8.2	-12.8	24.1	-3.1	
8	13.3	4.5	-7.8	13.4	-1.1	8.7	12.5	-3.4	-0.4	
9	35.7	15.9	9.7	5.7	0.6	19.8	10.5	8.4	0.9	
10	48.7	70.2	53.2	11.1	5.9	-21.5	-5.4	-17.0	0.9	
Total	23.0	26.7	17.0	8.3	1.4	-3.7	-24.7	27.8	-6.9	

FUENTE: elaboración propia con datos de la ENIGH, disponibles en www.inegi.org.mx, para los periodos indicados.

NOTA: ΔYMP cambio en el ingreso monetario según fuente, r tasa de variación del ingreso por perceptor según fuente, p tasa de variación del número de perceptores de ingreso por fuente.

cits: fiscal, de la balanza de pagos; y el control de la inflación. Asimismo, se suma una contracción en el gasto social durante el periodo. En términos de política social hubo una reorientación de los subsidios al consumo y a la producción de alimentos que tuvo un efecto claramente negativo en el bienestar de los hogares (Ochoa y Yaschine en este volumen).

El análisis de este periodo muestra dos mecanismos que afectan la variación en los ingresos de los hogares. Por un lado, se corroboran los hallazgos del capítulo 5 donde se establece que entre 1984 y 1994, crece el ingreso per cápita, crece el ingreso promedio por perceptor de ingreso laboral, más los beneficios del cambio de modelo económico se concentraron en el noveno y décimo decil.⁵

Por otro lado, se observa una concentración en el efecto del número de perceptores no laborales en comparación con el ingreso promedio por perceptor. Esto incluso provoca que los primeros tres deciles tengan variaciones en el ingreso monetario superiores a la variación general. Como se mencionó en el capítulo 3, a partir de finales de los años ochenta aumenta el gasto en transferencias a los hogares por medio de jubilaciones y pensiones, programas sociales. Esto aunado a un aumento en las percepciones por remesas nacionales e internacionales.

Periodo 1994 a 1998. Segunda ola de reformas

En enero de 1994, inicia el año con altas expectativas al entrar en vigor el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN). Para inicios de 1995, el país está sumido en la crisis que se denominó “Efecto Tequila”.

La elección de analizar la encuesta de 1998 tiene como motivación que, si bien la recuperación económica inicia en 1996, no

⁵ Cabe recordar que el “décimo [está] compuesto no por los más ricos sino por aquéllos en los que predominan profesionistas, trabajadores de la educación y artistas, funcionarios públicos o privados, oficinistas, comerciantes, vendedores y agentes de ventas” (Cortés, 2012: 103).

es hasta 1997 que el PIB per cápita sobrepasa el de 1994. Además de que en 1997 se consolida la transformación de la política social al iniciar operaciones el programa de transferencias monetarias condicionadas Progres⁶.

El cuadro 7.5 muestra la descomposición del cambio en el ingreso monetario de los hogares entre 1994 y 1998. La variación en el ingreso monetario de -17.2% se compone de una variación positiva de 4.7 en el ingreso no laboral y una variación negativa de 22.5 en el ingreso laboral. Lo anterior muestra los estragos ocasionados por la crisis de 1995 y cómo el aumento en los ingresos no laborales sirvió como contención.

Dentro de los ingresos no laborales el componente que presenta incrementos importantes en la variación es el número de perceptores por hogar (30.0 para el total). Mientras que el ingreso promedio por perceptor no laboral tiene una variación negativa de 19.5. Entre los deciles de hogares, la variación de los ingresos no laborales presenta una cierta polarización. Los primeros seis deciles no logran que el aumento en el número de perceptores contrarreste la disminución en el ingreso promedio por perceptor no laboral. El primer decil presenta una variación negativa de 48.2, el segundo decil de -28.5 y el tercero de -22.8 puntos (cuadro 5). Por otro lado, los deciles 10 y 7 presentan variaciones positivas de 29.3 puntos y 26.8 puntos, respectivamente.

Este comportamiento es congruente con el hecho de que durante el periodo aumenta el gasto en pensiones y jubilaciones, y que son los hogares con perceptores en el mercado formal, de los últimos tres deciles, los que tienen acceso a éstas. A partir de 1994 hasta 2014, tanto el presupuesto y la cobertura de pensiones y jubilaciones, como el presupuesto de programas de transferencias monetarias, muestran incrementos constantes. Ochoa y Yachine señalan en el capítulo 3, que el presupuesto a las instituciones de seguridad social pública se quintuplicó, así como los pensionados de la seguridad pública y la seguridad pública de los

⁶ Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres^a).

CUADRO 7.5 Descomposición del ingreso monetario por fuente de ingreso, deciles de ingreso per cápita, variación porcentual, México, 1994-1998.

DECILES	ΔYMP	INGRESO LABORAL					INGRESO NO LABORAL			
		EFFECTO EN YMP	RL	PL	RL*PL	EFFECTO EN YMP	RNL	PNL	RNL*PNL	
1	-73.6	-25.4	-24.6	-1.1	0.3	-48.2	-60.8	32.3	-19.6	
2	-44.1	-15.6	-24.8	12.2	-3.0	-28.5	-54.7	57.8	-31.6	
3	-44.4	-21.5	-25.7	5.6	-1.4	-22.8	-48.2	49.1	-23.7	
4	-28.0	-21.0	-22.3	1.7	-0.4	-7.0	-30.4	33.7	-10.3	
5	-34.1	-20.7	-22.7	2.6	-0.6	-13.4	-23.6	13.4	-3.2	
6	-18.2	-17.4	-20.2	3.5	-0.7	-0.8	-18.7	22.0	-4.1	
7	4.5	-22.3	-22.9	0.7	-0.2	26.8	-5.1	33.6	-1.7	
8	-25.7	-17.8	-14.5	-3.9	0.6	-7.9	-30.0	31.6	-9.5	
9	-30.6	-18.9	-17.5	-1.7	0.3	-11.7	-15.9	5.0	-0.8	
10	4.5	-24.9	-22.1	-3.6	0.8	29.3	-6.1	37.8	-2.3	
Total	-17.7	-22.5	-23.2	0.9	-0.2	4.7	-19.5	30.0	-5.8	

FUENTE: elaboración propia con datos de la ENIGH, disponibles en www.inegi.org.mx, para los periodos indicados.

NOTA: ΔYMP cambio en el ingreso monetario según fuente, r tasa de variación del ingreso por perceptor según fuente, p tasa de variación del número de perceptores de ingreso por fuente.

trabajadores del Estado se triplicó. Claramente, las pensiones y jubilaciones llegan a los empleados asalariados, que principalmente se ubican en los deciles de mayores ingresos (Valencia, Foust y Tetreault, 2012).

Los efectos de la crisis económica son claros al analizar la composición del ingreso laboral. Se aprecia una variación positiva en el número de perceptores por hogar de ingreso laboral para los deciles 2 al 7. Sin embargo, este aumento en el número de perceptores no puede compensar las variaciones negativas en el ingreso promedio por perceptor para todos los deciles. Así, la variación del ingreso laboral total de -22.5% está compuesta por el efecto negativo del cambio en el ingreso promedio (23.2) y el efecto positivo del crecimiento en el número de perceptores (0.9).

Los estragos de la crisis del “Efecto Tequila” no se distribuyeron de manera uniforme. Los primeros seis deciles de ingreso presentan tasas de variación negativas tanto para el ingreso laboral como para el ingreso no laboral. Los deciles 7 y 10 pueden compensar la variación negativa en el ingreso laboral con las variaciones positivas en el ingreso no laboral.

Durante el periodo 88-94 se puede apreciar claramente cómo a pesar de que los hogares envían a más perceptores al mercado laboral, éstos no logran compensar la caída en el ingreso por perceptor. Lo que da cuenta de la severidad de la crisis de 1995. En contraste, durante los periodos 77-84 y 84-94, se pudo observar cómo el incremento en el número de perceptores compensaba la caída en los ingresos.

El agotamiento de las estrategias de los hogares (recursos, como los llamaría González de la Rocha, 2004) para solventar las pérdidas de ingreso ha sido ampliamente estudiada (Auyero, 2001; Feijoó, 2001; González de la Rocha y Grinspun, 2001; Saraví, 2004) en términos una acumulación de vulnerabilidades que refieren la precarización del empleo y las faltas de oportunidades laborales.

En síntesis, como se ha señalado anteriormente, lo que se observa es una polarización de los ingresos no laborales (jubilaciones y pensiones) que beneficia principalmente a los deciles superiores (insertos en el mercado laboral formal), y a una polarización

de las oportunidades de empleos, que hace que la crisis económica afecte principalmente el ingreso laboral de los trabajadores de los primeros seis deciles.

Periodo 1998-2006. Transformación de la política social y el lento avance de las reformas estructurales

Entre los ocho años de 1998 a 2006 (cuadro 7.6) se esperaría encontrar un incremento en el ingreso monetario de los hogares debido a la recuperación económica, sólo interrumpida en 2000, y el regreso del crecimiento económico en 2004. También importante es el crecimiento en la cobertura de los programas sociales de transferencias monetarias que debería llevar a un aumento en el ingreso no laboral.

La variación en el ingreso monetario de los hogares durante el periodo 1998 a 2006 se debe, en su mayor parte, al efecto en la tasa de variación del ingreso no laboral. La variación en el ingreso no laboral aporta casi tres cuartas partes a la tasa de variación del ingreso laboral. Al descomponer el ingreso no laboral entre el número de perceptores y el ingreso promedio por perceptor, se puede constatar el efecto del incremento en la cobertura de programas sociales en los primeros deciles, y cómo afecta el ingreso derivado de pensiones y jubilaciones en los perceptores de los deciles superiores.

Los primeros cinco deciles presentan variaciones en el número de perceptores de ingreso no laboral superiores al resto de los deciles. Principalmente las mayores variaciones están en los primeros deciles que fueron objeto de la estrategia de focalización de los programas de transferencias condicionadas. En efecto, de 1998 a 2006 el crecimiento en la cobertura de programas como Progres- Oportunidades se concentró en los hogares con mayores carencias. Se ha documentado cómo los beneficios de este programa social, hasta 2006, se concentraban principalmente en los primeros deciles (mayoritariamente rurales) (Bañegas, 2011).

CUADRO 7.6. Descomposición del ingreso monetario por fuente de ingreso, deciles de ingreso per cápita, variación porcentual, México, 1998-2006.

DECILES	ΔYMP	INGRESO LABORAL					INGRESO NO LABORAL				
		EFFECTO EN YMP	RL	PL	RL*PL	EFFECTO EN YMP	RNL	PNL	RNL*PNL		
1	269.9	60.9	52.5	5.5	2.9	209.1	-2.6	217.2	-5.6		
2	172.4	44.0	44.8	-0.6	-0.3	128.5	-30.3	227.8	-69.0		
3	116.0	49.4	44.2	3.6	1.6	66.6	-29.1	135.1	-39.4		
4	90.6	39.5	31.3	6.3	2.0	51.1	-41.4	158.0	-65.4		
5	103.3	36.4	30.7	4.3	1.3	66.9	-36.7	163.8	-60.2		
6	98.4	27.5	24.0	2.8	0.7	70.9	-17.5	107.3	-18.8		
7	67.8	34.1	22.1	9.8	2.2	33.7	-19.4	65.9	-12.8		
8	80.8	25.6	15.7	8.6	1.3	55.2	7.6	44.3	3.4		
9	76.2	21.0	12.8	7.3	0.9	55.1	6.7	45.3	3.1		
10	80.1	3.5	2.8	0.7	0.0	76.6	21.4	45.5	9.7		
Total	89.6	19.3	13.8	4.8	0.7	70.3	-21.6	117.3	-25.4		

FUENTE: elaboración propia con datos de la ENIGH, disponibles en www.inegi.org.mx, para los periodos indicados.

NOTA: ΔYMP cambio en el ingreso monetario según fuente, r tasa de variación del ingreso por perceptor según fuente, p tasa de variación del número de perceptores de ingreso por fuente.

Como se señaló en los capítulos anteriores, durante este periodo aumenta el gasto en pensiones y jubilaciones, además del gasto y cobertura de los programas sociales que prácticamente funcionan como pensiones no contributivas para la población que no cotizó en los esquemas de pensiones para trabajadores formales (programa de adultos mayores, por ejemplo). Ochoa y Yaschine, en este volumen, muestran además el crecimiento sostenido en el gasto de programas sociales de transferencias monetarias condicionadas como el programa Progresá, que inicia con una cobertura de 300 mil hogares en 1997 y para 2006⁷ alcanza una cobertura de 5 millones de hogares.

Respecto al ingreso promedio por perceptor, sólo del octavo al décimo decil presentan variaciones positivas. Particularmente, el décimo decil tiene una variación en el ingreso promedio por perceptor de 21.4 puntos.

El efecto conjunto en la variación del ingreso no laboral constata que los mayores cambios provienen de los primeros deciles de la parte inferior de la distribución, vía el aumento de perceptores, y en el décimo decil, vía el crecimiento en el promedio de las percepciones.

La variación en el ingreso laboral se compone en mayor medida por una tasa de variación positiva en el número de perceptores (29.6). Mientras que el ingreso promedio por perceptor tiene una tasa de variación de 13.8. Se aprecia una mayor dispersión en la tasa de variación del ingreso promedio de ingreso laboral que en la tasa de variación del número de perceptores. Incluso, las tasas de variación del ingreso promedio disminuyen en la medida que se pasa del primero al décimo decil. Mientras que la tasa de variación en el ingreso laboral es de 60.9 puntos para el primer decil, ésta es de 3.5 puntos para el décimo.

Durante el periodo 1988 a 2006 se observa una mayor tasa de variación en el ingreso monetario para los primeros tres deciles. El mayor aporte viene del ingreso no laboral; lo que está en línea

⁷ Con el nombre de programa Oportunidades.

con los aumentos en cobertura y gasto en programas de transferencias monetarias condicionadas.

En términos de desigualdad de ingresos, se ha mostrado que durante los años noventa se mantuvo elevada para, a partir de 2000, presentar una disminución que se debió a un incremento de la participación relativa de los deciles inferiores y de una disminución en la del décimo decil.

Como se verá más adelante, la reducción de la desigualdad de ingreso entre 1998 a 2006 tiene como característica principal que la redistribución acaecida, a diferencia del periodo 1977 a 1984, viene dada por los incrementos en el gasto social y no por el cambio estructural del modelo económico.

Igualmente se ha argumentado que durante el primer decenio del siglo XXI aumentó el ingreso de los primeros tres deciles, predominantemente rurales, debido a un aumento en la demanda de empleos por parte de la industria agroexportadora, que ha ocasionado un alza en los salarios (Hernández Laos, 2008; Giarraca, 2001).

Lo anterior igualmente concuerda con la argumentación en el capítulo 5 donde se atribuye la caída de la desigualdad entre 1994 a 2006 al incremento en la participación relativa de los deciles superiores y una reducción del decil superior.

Periodo 2006-2014. Nueva ola de reformas estructurales

El periodo 2006 a 2014 corresponde a dos administraciones federales: la de F. Calderón (2006-2012) y los primeros dos años de la de E. Peña Nieto (2012-2014). Son años donde se realizan reformas al sistema de pensiones, y en 2012 se aprueba la reforma laboral que marca el inicio de una nueva ola de reformas “estructurales”.

En 2008 el país enfrenta una crisis económica, producto de la crisis financiera de Estados Unidos; en 2014 se recupera el PIB per cápita al nivel de 2006. El alza en los precios de los alimentos, la depreciación de la moneda y una reducción en la producción

industrial afectaron la capacidad de compra de los hogares (véase capítulo 3).

Para el periodo 2006-2014 la tasa de variación del ingreso monetario reportada en las ENIGH es de -26.1%. A diferencia de lo que aconteció con anterioridad, se aprecia una reducción en la variación tanto en los ingresos laborales como en los no laborales de magnitudes similares. Mientras que la tasa de variación total del ingreso no laboral fue de -13.7%, la variación del ingreso laboral es de -12.4% (cuadro 7.7).

Dentro del ingreso no laboral se aprecia una variación positiva en el número de perceptores. Empero, esta variación es contrarrestada con un comportamiento negativo en la variación del ingreso promedio por perceptor no laboral.

Sin embargo, el efecto en el ingreso no laboral por deciles tiene ciertas particularidades. Mientras que los primeros cinco deciles presentan tasas positivas de variación en el ingreso no laboral, el resto de los deciles tiene una tasa de variación negativa. Es decir, la variación negativa en el ingreso promedio por perceptor no es compensada con la tasa de variación positiva en el número de perceptores.

Lo anterior podría dar cuenta de lo que González de la Rocha identifica como el agotamiento de los “recursos de la pobreza” (2004). Los largos periodos de bajo crecimiento, y continuas crisis económicas, agotan la capacidad de solidaridad y ayudas mutuas entre hogares. De alguna medida, este comportamiento da cuenta de un agotamiento de las remesas nacionales e internacionales, la ampliación de la cobertura de los programas de transferencias monetarias,⁸ y un debilitamiento del efecto que tenía el incremento en el número de pensionados.

La desigualdad en la distribución del ingreso entre 2014 a 2006 presenta una leve disminución, sin embargo, no es posible

⁸ Entre el programa Oportunidades/Prospera y el PAL (Programa de Apoyo Alimentario) la cobertura pasó de 5 millones de hogares a 6.86 millones (véase la gráfica 3.12, capítulo 3).

CUADRO 7.7. Descomposición del ingreso monetario por fuente de ingreso, deciles de ingreso per cápita, variación porcentual, México, 2006-2014.

DECILES	ΔYMP	INGRESO LABORAL					INGRESO NO LABORAL				
		EFFECTO EN YMP	RL	PL	RL*PL	EFFECTO EN YMP	RNL	PNL	RNL*PNL		
1	-17.4	-28.2	-29.4	1.7	-0.5	10.8	-23.2	44.3	-10.3		
2	-18.7	-21.5	-22.2	0.8	-0.2	2.8	-15.7	22.0	-3.5		
3	6.3	-19.5	-23.8	5.8	-1.4	25.8	-22.1	61.4	-13.5		
4	-15.6	-16.5	-17.9	1.7	-0.3	0.9	-28.7	41.4	-11.9		
5	-14.4	-15.2	-17.6	2.9	-0.5	0.8	-28.8	41.6	-12.0		
6	-28.0	-11.7	-17.2	6.6	-1.1	-16.3	-43.3	47.6	-20.6		
7	-23.4	-8.8	-16.5	9.2	-1.5	-14.6	-38.9	39.7	-15.4		
8	-14.1	-14.3	-14.6	0.4	-0.1	0.1	-27.2	37.5	-10.2		
9	-35.6	-16.6	-17.4	1.0	-0.2	-19.0	-31.7	18.6	-5.9		
10	-29.8	-8.0	-7.4	-0.7	0.0	-21.8	-36.4	23.0	-8.4		
Total	-26.1	-12.4	-14.7	2.6	-0.4	-13.7	-37.8	38.8	-14.7		

FUENTE: elaboración propia con datos de la ENIGH, disponibles en www.inegi.org.mx, para los periodos indicados.

NOTA: ΔYMP cambio en el ingreso monetario según fuente, r tasa de variación del ingreso por perceptor según fuente, p tasa de variación del número de perceptores de ingreso por fuente.

descartar que la reducción se deba a fluctuaciones de muestreo en las encuestas de ingreso gasto de los hogares (ENIGH). Desde 2000 se ha observado una inflexión en la desigualdad en México que ha dado espacio a múltiples explicaciones.

Entre las explicaciones resalta que la desigualdad ha bajado en México y en gran parte de América Latina a raíz de un efecto redistributivo de las transferencias, vía programas sociales, del gobierno a los deciles de menores ingresos y a una caída en los ingresos laborales de los deciles superiores vía una disminución en el premio a la educación terciaria (Lopez-Calva, Lustig, Ortiz-Juárez, 2013).

Esta disminución en el premio educativo en América Latina se puede deber a una reducción en la demanda relativa de trabajadores calificados, a un aumento en la oferta relativa de trabajadores calificados, a incrementos en el salario mínimo y en la cobertura de sindicalización de trabajadores de bajos salarios, y a un excedente relativo de población con educación terciaria (Esquivel, Lustig y Scott, 2010; López Calva y Lustig, 2010; Lustig, López Calva y Ortiz Juárez, 2013).

De la inspección del cuadro 7.7 se puede observar que el decil con una menor caída en el ingreso laboral es el décimo (-8.0). Cabe recordar que el cuadro 7.6 para el periodo 1998-2006 muestra una tasa de variación positiva en el ingreso laboral para todos los deciles. Que los deciles superiores sean los que presentan menores caídas en el ingreso laboral, hace necesario que se revalúe la argumentación de que la caída en los ingresos laborales de los deciles superiores, por medio de una disminución en el premio educativo, haya llevado a una disminución de la desigualdad del ingreso.

La tasa de variación del ingreso monetario por deciles muestra particularmente una variación menor en los primeros cinco deciles a la variación negativa para los deciles superiores. Es el efecto de los ingresos no laborales los que atenúan el efecto de la variación negativa del ingreso laboral.

De nueva cuenta, se puede argumentar que el efecto de las crisis económicas, en este caso la crisis financiera de 2008, tuvo un efecto diferenciado para los hogares. Sin embargo, hay un efecto redistribuidor, expresado en el ingreso no laboral que lo-

gra compensar en parte las pérdidas en el ingreso laboral para los primeros deciles de ingreso.

Periodo 1977 a 2014. Panorama general

Por último, en el cuadro 7.8 se hace un balance del periodo con conjunto (1977-2014). Sirve como un resumen de tres ideas que han sido expuestas en esta sección: que a partir del cambio de modelo económico y de los diferentes periodos de inestabilidad macroeconómica, el crecimiento de los ingresos laborales se debe al aumento en el número de perceptores y no a un aumento en el ingreso promedio por perceptor; que los ingresos no laborales durante el periodo tienden a contribuir en mayor media en las tasas de variación del ingreso monetario de los hogares; y que el comportamiento de los ingresos no laborales es congruente con un incremento en las transferencias de programas sociales en los deciles inferiores y a un aumento en el gasto y la cobertura de las jubilaciones y pensiones para los deciles superiores.

Si bien se aprecia una variación positiva en el ingreso monetario de los hogares, esta variación tiene dos componentes que evidencian el comportamiento macroeconómico del periodo. En primer término, se aprecia una variación negativa en el ingreso laboral. Esta variación se debe al aporte negativo del ingreso promedio por perceptor para todos los deciles que no puede ser compensado con tasas de variación positivas en el número de perceptores por hogar.

Es el aumento en el número de perceptores, tanto en el ingreso laboral como en el ingreso no laboral, es el que contribuye a que la tasa de variación del ingreso total sea positiva durante este periodo. Lo anterior apunta a la relación entre la dinámica demográfica y el ingreso de los hogares.⁹

⁹ Por dinámica demográfica se entiende tanto el crecimiento del número de miembros de los hogares, producto de la transición demográfica, como los

CUADRO 7.8. Descomposición del ingreso monetario por fuente de ingreso, deciles de ingreso per cápita, variación porcentual, México, 1977-2014.

DECILES	ΔYMP	INGRESO LABORAL					INGRESO NO LABORAL				
		EFFECTO EN YMP	RL	PL	RL*PL	EFFECTO EN YMP	RNL	PNL	RNL*PNL		
1	961.0	-8.5	-24.1	20.6	-5.0	969.5	40.1	663.3	266.1		
2	565.2	3.7	-11.9	17.7	-2.1	561.6	-3.7	586.7	-21.4		
3	364.5	6.5	-12.7	22.0	-2.8	358.0	-17.5	455.0	-79.6		
4	214.3	-4.1	-21.0	21.4	-4.5	218.4	-28.6	346.2	-99.1		
5	224.2	-1.3	-25.2	32.0	-8.1	225.5	-26.5	343.1	-91.1		
6	227.5	-9.0	-29.7	29.5	-8.8	236.5	-11.4	279.8	-31.9		
7	67.8	-7.0	-33.6	40.0	-13.4	74.8	-27.5	141.3	-38.9		
8	140.1	-13.7	-31.8	26.5	-8.4	153.7	10.4	129.8	13.5		
9	26.0	-18.9	-31.2	17.9	-5.6	44.9	2.7	41.1	1.1		
10	94.4	-6.6	-5.8	-0.9	0.0	101.0	68.0	19.6	13.3		
Total	113.9	-8.9	-24.9	21.3	-5.3	122.8	-32.5	230.2	-74.9		

FUENTE: elaboración propia con datos de la ENIGH, disponibles en www.inegi.org.mx, para los periodos indicados.

NOTA: ΔYMP cambio en el ingreso monetario según fuente, r tasa de variación del ingreso por perceptor según fuente, p tasa de variación del número de perceptores de ingreso por fuente.

Los ingresos promedio por perceptor no laboral tienen variaciones positivas en el primero, octavo, noveno y décimo deciles. Mientras que, para el ingreso laboral, todos los deciles experimentan tasas de variación negativas, aunque en diferentes magnitudes. Sin embargo, resalta que el décimo decil tiene la menor tasa de variación de todos los deciles. Es decir, en el lapso que va del fin del modelo de desarrollo estabilizador al cambio de modelo económico centrado al mercado externo, los beneficios se concentran principalmente en el decil superior que mejor puede adaptar su fuerza de trabajo a los sectores exportadores.

7.4. EL PAPEL DEL ESTADO Y EL MERCADO EN LA DESIGUALDAD: DESCOMPOSICIÓN DEL ÍNDICE DE GINI POR RUBROS DE INGRESO

Esta sección tiene por objeto analizar con cuánto contribuyen los diferentes rubros que componen el ingreso al coeficiente de Gini. En particular, es posible identificar el aporte de cada fuente en el índice, así como el sentido de este efecto.

La metodología de descomposición del índice de Gini por rubros de ingreso ha sido detalladamente explicada en el capítulo 6. Baste decir que se utiliza en este capítulo la misma metodología de descomposición (Shorrocks, 1982; Leibbrandt, Woolard y Woolard, 1996). Asimismo, se utiliza el ingreso monetario de los hogares y su desagregación laboral y no laboral para efectos de comparación con el caso argentino.

Debe señalarse que el índice de Gini fue calculado con el ingreso monetario de los hogares. Este índice, como se advirtió en el capítulo 5 es diferente del calculado con el ingreso monetario per cápita, ya que el primero es una aproximación a la disponibilidad de recursos monetarios para solventar los gastos de los ho-

cambios en la estructura etaria y de género dentro de los hogares que aumenta el número de miembros en edad de trabajar.

gares, mientras que el segundo, al controlar por el tamaño de los hogares, devela los mecanismos utilizados por los hogares al enfrentar el entorno económico.¹⁰

El cuadro 7.9 presenta una primera descomposición del índice de Gini por ingresos laborales e ingresos no laborales. Las columnas muestran el aporte absoluto y relativo para cada fuente de ingreso. En general se observa que el mayor aporte al índice de Gini para todos los años proviene del ingreso laboral. En 1977 aportaba 93% del índice de Gini total, mientras que el ingreso no laboral aportaba 7%.

A lo largo del periodo se aprecia que el ingreso laboral tiende a contribuir menos en el índice de Gini global. En 2006, el aporte del ingreso laboral es de 86% y sólo aumenta a 88% para el 2014 (cuadro 7.9).

De lo descrito en el capítulo 6, sabemos que índice de Gini del ingreso monetario total es una función del *i*] índice de Gini de la fuente de ingreso (G_k), *ii*] la correlación por rango del G_k con el Gini total (R_k), y *iii*] la participación de la fuente de ingreso (S_k). De ahí que, si bien el ingreso laboral ha disminuido su participación en el ingreso monetario de los hogares a lo largo del periodo de estudio, aún es el rubro que más contribuye en el índice de Gini global.

En el cuadro 7.10 se desagregan los rubros del ingreso no laboral para analizar su aporte al Gini general. Hasta ahora, se señaló que tanto el ingreso laboral, como el ingreso no laboral aportan de forma positiva al índice de Gini. Es decir, tanto la participación de cada rubro en el ingreso monetario, así como su dispersión dentro del rubro y su correlación, aportan al índice global.

La intención de mostrar la desagregación por rubros del ingreso no laboral es para tener evidencia del papel que tienen las transferencias monetarias como política de redistribución de in-

¹⁰ A partir de los años noventa la tasa de crecimiento del ingreso ha sido mayor que la tasa de crecimiento de la población y ha disminuido el tamaño promedio del hogar.

CUADRO 7.9. Coeficiente de Gini y su descomposición según fuentes de ingreso. Ingreso monetario, México, 1974, 1984, 1994, 1998, 2006, 2014.

	1977		1984		1994		1998		2006		2014	
	APORTE	%	APORTE	%	APORTE	%	APORTE	%	APORTE	%	APORTE	%
Ingreso laboral	0.48	0.93	0.41	0.89	0.50	0.94	0.47	0.90	0.42	0.86	0.44	0.88
Ingreso no laboral	0.04	0.07	0.05	0.11	0.03	0.06	0.05	0.10	0.07	0.15	0.06	0.12
Coeficiente de Gini	0.52	100	0.46	100	0.53	100	0.52	100	0.49	100	0.50	100

FUENTE: estimaciones propias con base en ENIGH 1977, 1984, 1994, 1998, 2006, 2014.

CUADRO 7.10. Coeficiente de Gini y su descomposición según fuentes de ingreso. Ingreso monetario, México, 1974, 1984, 1994, 1998, 2006, 2014. Desagregación ingresos no laborales.

	1977*		1984		1994		1998		2006		2014	
	APORTE	%	APORTE	%	APORTE	%	APORTE	%	APORTE	%	APORTE	%
Ingresos laborales	0.48	0.93	0.41	0.89	0.50	0.95	0.47	0.90	0.42	0.86	0.44	0.88
Otros ingresos	0.02	0.03	0.02	0.05	0.01	0.02	0.02	0.03	0.03	0.06	0.01	0.02
Jubilaciones	0.02	0.05	0.02	0.04	0.01	0.02	0.03	0.05	0.03	0.06	0.05	0.09
o Pensiones												
Becas o Donativos			0.00	0.00	-0	-0	-0	-0	0.00	0.00	0.00	0.00
Programas sociales					0.00	0.00	-0	-0	0.00	0.00	-0.01	-0.01
Remesas			0.01	0.02	0.01	0.01	0.01	0.02	0.01	0.02	0.01	0.02
Coeficiente de Gini	0.52	100	0.46	100	0.53	100	0.52	100	0.49	100	0.50	100

NOTA: para 1977 dato en jubilación o pensiones corresponde a todo el rubro de transferencias.

FUENTE: estimaciones propias con base en ENIGH 1977, 1984, 1994, 1998, 2006, 2014.

gresos. Es decir, la capacidad con que cuenta el Estado para reducir el índice de Gini. En este caso principalmente vía los rubros de becas o donativos, y programas sociales.

El rubro de remesas, que incluye las transferencias entre hogares, ya sea dentro del país, como procedentes del extranjero, podría tener un efecto redistributivo. Sin embargo, refiere principalmente a la capacidad de los hogares de activar este mecanismo de captación de recursos.

Por otro lado, como se señaló en la sección anterior, la participación del rubro de jubilaciones y pensiones, muestra tanto la poca cobertura que tiene esta prestación, ligada al mercado de trabajo, y su alta concentración en los deciles superiores. De lo cual es de esperarse que tenga una contribución positiva en el índice de Gini. Es decir, que a pesar de que su participación en el ingreso monetario es baja en términos relativos, su contribución al Gini total esté dada principalmente por la alta dispersión dentro del rubro.

La transferencia pública (jubilaciones y pensiones contributivas), como se señala en el capítulo 3, ha tenido un incremento constante durante el periodo. Incluso, “el número de pensionados y jubilados del IMSS, ISSSTE, PEMEX, CFE y LFC se triplicó” (véase la gráfica 3.11, capítulo 3). Sin embargo, es claro que esta alza en el número de beneficiarios y en el gasto público no tienen un efecto redistribuidor en el ingreso monetario de los hogares. Se observa que aportaba en 1977 un 5% al índice de Gini total. Esta contribución tiene una disminución en 1994 a 3% del Gini total; en 2014 el rubro de jubilaciones y pensiones es el que más aporta al Gini total de todo el ingreso no laboral con 9%.

El segundo componente de transferencias públicas, becas o donativos, que se registra en la encuesta aporta menos de 1% en el índice de Gini total. Su contribución es positiva, excepto en 1994 y 1998; años donde se observa un efecto redistribuidor. Es evidente que este rubro tiene una escasa participación en el ingreso laboral y un efecto muy bajo como herramienta pública para mejorar la distribución del ingreso monetario de los hogares.

El último rubro de transferencias públicas, beneficios por programas sociales, tiene un aporte redistribuidor –aunque de apenas 1%–. Es decir, los ingresos por programas sociales que recibían los hogares lograban disminuir el índice de Gini total en una centésima para 2014. Nótese que, a pesar de los esfuerzos realizados por el Estado por incrementar el gasto social, reorientar la política social y diseñar esquemas de transferencias a adultos mayores con una lógica de pensión no contributiva, poco ha sido el efecto de redistribución. Incluso, a pesar del incremento observado en el número de beneficiarios entre 1998 a 2006, para este último año, el efecto de los programas sociales es menor al 1% y con signo positivo.

Por último, las remesas tanto nacionales como del extranjero han mantenido un efecto de entre 1% y 2% en el índice de Gini total. Este mecanismo utilizado por los hogares como fuente de ingreso parece mantenerse relativamente estable a lo largo del periodo. Que su efecto sea positivo, que aporte al aumento de la desigualdad, no debe sorprender, ya que los hogares que pueden activar este mecanismo requieren contar con recursos financieros y sociales para migrar (Durand, 1998; Carton de Grammont, 2003; Zenteno, 2008), lo que ocasiona en principio que se ubiquen en deciles superiores de ingreso.¹¹

7.5. ANÁLISIS DE LA HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL DESDE LA INSERCIÓN DE LOS INDIVIDUOS AL MERCADO LABORAL

En las secciones anteriores se analizó la evolución en el ingreso monetario de los hogares desde la capacidad de éstos para incorporar a sus miembros en el mercado laboral a raíz del cambio en

¹¹ Taylor *et al.* (2005) encontraron un efecto igualador de las remesas internas para hogares rurales, mientras que las remesas internacionales aumentan la desigualdad entre hogares.

el modelo económico y de las subsecuentes crisis económicas (sección 2). Se observó un efecto amortiguador en la caída del ingreso de los hogares al incrementar su número de perceptores; aunque al pasar el tiempo este efecto dejó de tener importancia significativa.

Igualmente se realizó un ejercicio de descomposición del índice de Gini para cada año de estudio, con el fin de analizar el efecto redistributivo de los ingresos no laborales, principalmente por la implementación y promoción de políticas de transferencias monetarias a los hogares por parte del Estado (sección 3). Se pudo observar que, si bien el efecto de las transferencias gubernamentales contribuye a disminuir la desigualdad de ingreso, su aporte es significativamente bajo en comparación con el aporte del ingreso laboral al índice de Gini.

En esta última sección, se aborda el cambio en la distribución del ingreso desde una perspectiva socio-ocupacional. Con esto, se aporta una mayor especificidad al análisis de los cambios ocurridos en el ingreso laboral desde las fuentes que provienen del sector formal y el sector microinformal. El objetivo es poder vincular la relación entre el cambio de modelo económico, la distribución de ingreso y el efecto de la heterogeneidad estructural desde una visión micro. Es decir, estudiar los cambios en la distribución de ingreso desde el mercado de trabajo.

De ahí que el abordaje metodológico consiste primeramente en clasificar los ingresos laborales en: sector formal privado, sector formal público y sector microinformal. Después se realiza una descomposición del índice de Gini para cada año, con la misma técnica utilizada en la sección 3. El siguiente paso consiste en descomponer el cambio en el índice de Gini total por los rubros de ingreso, laboral y no laboral, a partir del método de descomposición desarrollado por Leibbrandt, Woolard y Woolard (1996) y utilizado para el estudio de la desigualdad en México en Cortés (2000).

Esta metodología de descomposición permite estimar el aporte y sentido de cada rubro de ingreso en el cambio del índice de Gini. En la descomposición del cambio intervienen las tasas

de variación del aporte de la fuente al ingreso (S), el índice de Gini de cada grupo (G_i) y la correlación del rubro de ingreso con la distribución total del ingreso (R). Con las tasas de variación de estos factores (expresadas con minúsculas “s”, “g”, y r ” en los cuadros) y sus interacciones se realizaron las descomposiciones del índice de Gini para cada periodo.

La categorización entre formal e informal sigue la propuesta teórico-metodológica desarrollada por PREALC-OIT (1978) y retomada en Salvia (2012). Como se discutió en capítulos anteriores, esta metodología es congruente con el enfoque teórico de heterogeneidad estructural utilizado a lo largo del libro, además de que al utilizar criterios homogéneos es posible hacer comparaciones entre los dos países.

En términos operativos, el sector microinformal incluye un criterio de posición en el empleo y uno de tamaño de empresa. Esta categoría contiene a los trabajadores y patrones cuenta propia, y a los trabajadores ocupados en empresas de menos de cinco trabajadores. En el sector formal privado se clasifica a aquellos trabajadores asalariados y patrones que se ocupan en empresas de cinco y más empleados. En la categoría formal público están los ocupados que laboran en instituciones públicas.

La serie de la ENIGH utilizada no registra información sobre el tamaño de empresa para 1984 y 1994.¹² De ahí que fuera necesario realizar un ejercicio de imputación múltiple para construir la variable “tamaño de empresa” para esos dos años (véase Mendizábal y Valdés, 2018). A lo largo de la serie, para lograr comparabilidad, se mantuvo la definición de ocupado, empleada por el INEGI en esta fuente de información. Igualmente, con el fin de homologar la metodología de clasificación entre instrumentos de información sólo se utilizó la información sobre el primer empleo, ya que la EPH argentina no cuenta con información del segundo empleo.

¹² Además, los microdatos de la ENIGH de 1977 no están disponibles por lo que no es posible realizar esta clasificación.

*Reformas estructurales y cambio de modelo
económico (1984-1994)*

La variación positiva en el índice de Gini entre 1984 y 1994 de 0.041 se origina principalmente por el comportamiento del ingreso laboral. Los ingresos no laborales tienen un efecto negativo, aunque con una muy baja contribución en la variación del índice de Gini total. Este hallazgo es congruente con lo expuesto en secciones anteriores, donde se mostró que, para este periodo, el aumento de la desigualdad se debe al mayor crecimiento del ingreso en los deciles superiores.

El aporte positivo a la variación del índice de Gini proviene principalmente del ingreso del sector formal privado. Y el ingreso del sector informal presiona en sentido inverso, hacia una mayor igualdad, aunque su efecto es casi la mitad del que tuvo el sector formal privado. Es decir, aumenta en el sector formal privado la dispersión del ingreso, mientras que en el sector informal la disminuye.

Este aumento en la heterogeneidad del sector formal privado se debe principalmente a la importancia relativa que tiene este rubro en el ingreso monetario. Entre 1984 a 1994 el factor que mayormente influye en la variación en el índice de Gini para el sector formal y el sector informal es el cambio en la participación en ingreso monetario (s).

Que la contribución al aumento del índice de Gini se centre en el sector formal privado se debe a que la orientación al exterior de la economía tuvo claros ganadores y perdedores. Los trabajadores que pudieron insertarse en los sectores económicos orientados al exterior obtuvieron mayores ingresos. Esto último, aporta al argumento de que, desde la perspectiva micro, aumentó la heterogeneidad estructural y con ésta la desigualdad de ingreso.

CUADRO 7.11. Descomposición del cambio absoluto del coeficiente de Gini según fuentes de ingresos. México, 1984-1994.

	VAR. GINI	s	r	g	r*s	r*g	s*g	r*s*g
Ingreso laboral	0.0436							
Sector formal privado	0.0749	0.2667	0.0401	-0.0257	0.0107	-0.0010	-0.0069	-0.0003
Sector público	0.0085	0.0937	0.0033	0.0052	0.0003	0.0000	0.0005	0.0000
Sector micro/informal	-0.0399	-0.2523	-0.0032	0.0838	0.0008	-0.0003	-0.0211	0.0001
Ingresos no laborales	-0.0021							
Jubilaciones y pensiones	0.0026	0.5455	0.1361	-0.0050	0.0742	-0.0007	-0.0028	-0.0004
Becas	-0.0007	0.0000	-3.2358	-0.0060	0.0000	0.0194	0.0000	0.0000
Remesas	-0.0020	-0.1429	-0.4135	-0.0020	0.0591	0.0008	0.0003	-0.0001
Otros no laborales	-0.0021	-0.2927	0.1949	0.0103	-0.0570	0.0020	-0.0030	-0.0006
	0.0414							

NOTA: s, r, g representan la variación interanual de los componentes de la descomposición del Gini total.

FUENTE: estimaciones propias con base en ENIGH, INEGI, México.

Segunda ola de reformas (1994 a 1998)

En contraste con el cuadro 7.11, en el cuadro 7.12 se observa que el crecimiento observado en el índice de Gini está compuesto por un incremento del efecto del ingreso no laboral sobre la desigualdad (0.19 puntos) y por un incremento similar debido al ingreso laboral (0.18 puntos). La desigualdad post-crisis del Tequila fue impulsada con igual potencia por los motores de los ingresos laboral y no laboral.

El sector microinformal juega el papel protagónico en el aumento de la desigualdad en este periodo. Cabe señalar, además, que dentro de los ingresos laborales es evidente el efecto de la crisis económica de 1995. Tanto la variación en la participación del ingreso (s) del sector formal privado como del sector público, experimentan un retroceso. Igualmente cabe destacar que el índice de Gini para el sector formal privado aumenta (g), alza que no es contrarrestada por la participación en el ingreso monetario (s).

El efecto total en la variación del índice de Gini proveniente del sector público es negativa (g), aunque de muy baja magnitud (-0.0088). Su efecto está altamente influido por una reducción en el crecimiento de esta fuente de ingreso (s) de -0.1048.

El efecto de los ingresos no laborales en la variación del índice de Gini concuerda con lo observado en secciones anteriores. La ENIGH del año 1998 registra las transferencias de ingresos de la primera fase de la operación del programa Progresá por lo que su cobertura era en esas fechas muy limitada, en efecto, los datos del cuadro 7.12 muestran que la distribución del ingreso no laboral se tornó más equitativa (el índice de Gini de la fuente disminuyó), aunque su magnitud es muy baja (s= -0.0042).

CUADRO 7.12. Descomposición del cambio absoluto del coeficiente de Gini según fuentes de ingresos. México, 1994-1998.

	VAR. GINI	s	r	g	r*s	r*g	s*g	r*s*g
Ingreso laboral	0.0178							
Sector <i>formal</i> privado	0.0058	-0.0351	0.0072	0.0465	-0.0003	0.0003	-0.0016	0.0000
Sector <i>público</i>	-0.0088	-0.1048	0.0000	0.0094	0.0000	0.0000	-0.0010	0.0000
Sector <i>micro/informal</i>	0.0208	0.0152	0.0943	0.0121	0.0014	0.0011	0.0002	0.0000
Ingresos no laborales	0.0191	0.4528	0.3646	-0.0042	0.1651	-0.0015	-0.0019	-0.0007
	0.037							

NOTA: s, r, g representan la variación interanual de los componentes de la descomposición del Gini total.

FUENTE: estimaciones propias con base en ENIGH, INEGI, México.

*Transformación de la política social y el lento
avance de las reformas estructurales (1998-2006)*

El periodo 1998-2006 presenta una recuperación exigua del crecimiento económico y un aumento considerable en la cobertura de los programas sociales de transferencias monetarias. En el cuadro 7.13 se puede apreciar la interacción entre los ingresos laborales y no laborales en la variación del índice de Gini.

Por un lado, la contribución a la variación del Gini del ingreso laboral muestra que presiona hacia una mayor igualdad (la contribución de esta fuente es negativa). Particularmente esto se debe a una disminución en la participación de todos sus componentes en el ingreso monetario, a pesar de que aumenta la inequidad dentro de cada uno de éstos. Por ejemplo, en el sector microinformal, disminuye la participación del rubro (s), pero aumenta la inequidad dentro del sector en 0.239 (g).

Contrario a lo que se podría suponer para el periodo, los ingresos no laborales fuerzan el índice de Gini al alza. Este efecto positivo se debe principalmente al aumento en la participación del ingreso en programas sociales y al alza en el rubro de otros ingresos no laborales(s). Es decir, si bien los programas sociales presentan un índice de Gini que disminuye la desigualdad en el periodo (g), al contabilizar el aumento en su participación en el ingreso monetario (s), termina teniendo un efecto positivo en la variación del índice de Gini total. Debe tomarse en cuenta que, durante el lapso 1998 a 2006, hubo un aumento importante en la cobertura de programas sociales que ocasionó que el efecto redistributivo de los programas disminuyera.

Nueva ola de reformas estructurales (2006-2014)

Este periodo de reactivación de las reformas estructurales tiene un comportamiento muy similar al cuadro 7.11, donde se analiza el periodo (1984-1994). La variación en el índice de Gini se debe principalmente a lo que acontece con los ingresos laborales. Los

CUADRO 7.13. Descomposición del cambio absoluto del coeficiente de Gini según fuentes de ingresos. México, 1998-2006.

	VAR. GINI	s	r	g	r*s	r*g	s*g	r*s*g
Ingreso laboral	-0.1169							
Sector formal privado	-0.0499	-0.1174	-0.0407	0.0096	0.0048	-0.0004	-0.0011	0.0000
Sector público	-0.0086	-0.1170	0.0088	0.0062	-0.0010	0.0001	-0.0007	0.0000
Sector micro/informal	-0.0585	-0.2252	-0.1324	0.0239	0.0298	-0.0032	-0.0054	0.0007
Ingresos no laborales	0.0976							
Jubilaciones y pensiones	0.0052	0.2273	0.1631	0.0020	0.0371	0.0003	0.0005	0.0001
Becas	0.0059	3.5000	-2.1579	0.0091	-7.5526	-0.0197	0.0319	-0.0689
Remesas	-0.0010	-0.0833	-0.0861	0.0000	0.0072	0.0000	0.0000	0.0000
Programas sociale	0.0317	25.5000	2.5819	-0.0402	65.8390	-0.1039	-1.0262	-2.6495
Otros no laborales	0.0558	2.0750	0.2514	-0.0460	0.5217	-0.0116	-0.0954	-0.0240
	-0.0194							

NOTA: s, r, g representan la variación interanual de los componentes de la descomposición del Gini total.

FUENTE: estimaciones propias con base en ENIGH, INEGI, México.

CUADRO 7.14. Descomposición del cambio absoluto del coeficiente de Gini según fuentes de ingresos. México, 2006-2014 .

	VAR. GINI	s	r	g	r*s	r*g	s*g	r*s*g
Ingreso laboral	0.0705							
Sector formal privado	0.0639	0.1124	0.0999	-0.0048	0.0112	-0.0005	-0.0005	-0.0001
Sector público	0.0151	0.2771	0.0307	-0.0850	0.0085	-0.0026	-0.0236	-0.0007
Sector micro/informal	-0.0085	-0.0078	0.2075	-0.2205	-0.0016	-0.0458	0.0017	0.0004
Ingresos no laborales	-0.0861							
Jubilaciones y pensiones	0.0107	0.4815	0.0955	-0.0030	0.0460	-0.0003	-0.0015	-0.0001
Becas	-0.0050	-0.7778	-1.0236	-0.0020	0.7962	0.0021	0.0016	-0.0016
Remesas	-0.0031	-0.5455	-0.1263	0.0030	0.0689	-0.0004	-0.0016	0.0002
Programas sociale	-0.0332	-0.5472	-1.0852	-0.0765	0.5938	0.0830	0.0419	-0.0454
Otros no laborales	-0.0556	-0.3333	-0.5607	-0.0621	0.1869	0.0348	0.0207	-0.0116
	-0.0156							

NOTA: s, r, g representan la variación interanual de los componentes de la descomposición del Gini total.

FUENTE: estimaciones propias con base en ENIGH, INEGI, México.

ingresos laborales muestran el mayor aporte, pero es hacia una mayor desigualdad mientras que los ingresos no laborales presionan en sentido inverso.

Todos los componentes de los ingresos no laborales, con la excepción de las jubilaciones y pensiones, contribuyen a una distribución del ingreso más equitativa. Es decir, se puede observar el efecto redistribuidor de la política social y los esfuerzos de los hogares por compensar las fluctuaciones de ingreso (remesas).

En cuanto a los ingresos laborales, se corrobora, nuevamente, que es en el sector formal privado donde tiene lugar una mayor concentración en la distribución del ingreso, que se manifiesta en la variación positiva del índice de Gini. Es decir, continúa la polarización en la distribución del ingreso formal privado, lo que está en línea con el argumento de que sólo los trabajadores que se pueden insertar en sectores dinámicos, obtienen los beneficios del modelo económico, que coexisten con un grupo de trabajadores cuyos ingresos son muy bajos.

Periodo 1984 a 2014. Panorama general

El análisis de la descomposición de la variación del índice de Gini para el periodo 1984 a 2014 muestra una panorámica de lo acontecido con la evolución de la desigualdad desde antes que hubiera un franco cambio de modelo económico hasta muy avanzadas las reformas estructurales (cuadro 7.15).

En primer lugar, la contribución más importante en la variación del índice proviene de los ingresos laborales. En particular, la participación del ingreso del sector formal privado presiona consistentemente a aumentar la desigualdad medida a través del índice de Gini (G). Nótese que, a lo largo de la serie, la contribución al índice de Gini del sector público tuvo la menor participación.

También se observa que el sector microinformal ha ejercido presión a la disminución de la desigualdad; su contribución al índice de Gini fue negativa. Las actividades informales disminuyen su participación en el ingreso monetario (s), aunque aumen-

Cuadro 7.15. Descomposición del cambio absoluto del coeficiente de Gini según fuentes de ingresos. México, 2014-1984

	VAR. GINI	S	R	G	R*S	R*G	S*G	R*S*G
Ingreso laboral	0.0353							
Sector formal privado	0.1066	0.2272	0.1103	0.0302	0.0251	0.0033	0.0069	0.0008
Sector público	0.0092	0.1354	0.0455	-0.0639	0.0062	-0.0029	-0.0087	-0.0004
Sector micro/informal	-0.0805	-0.4045	0.1572	-0.1122	-0.0636	-0.0176	0.0454	0.0071
Ingresos no laborales	0.0284	1.2373	0.1436	-0.0865	0.1777	-0.0124	-0.1071	-0.0154
	0.064							

Fuente: estimaciones propias con base en ENIGH, INEGI, México

ta su índice de Gini (g), esto quiere decir que su importancia relativa en la generación de los ingresos ha disminuido, aunque los ingresos se han concentrado más a lo largo de los tres decenios. Y en comparación con el sector formal privado, se podría argumentar, que la distancia aumenta.

7.6. HALLAZGOS PRINCIPALES

En capítulos anteriores se mostró, a lo largo del periodo de estudio, cómo crece el pastel y entre quién se divide éste depende de la orientación del modelo económico, las presiones externas a la economía nacional, de la capacidad de redistribución del Estado, y de los mecanismos de reacción con que cuentan los hogares y el Estado para compensar fluctuaciones en el ingreso. Son estos mecanismos los que en conjunto aportan a la explicación sobre los patrones observados en la desigualdad del ingreso en México.

Con base en estos argumentos, en este capítulo se parte del análisis sobre los patrones de crecimiento económico y desigualdad, así como de los esfuerzos en materia de políticas públicas estatales, para aportar elementos que expliquen la relación entre el cambio del modelo económico y la desigualdad.

Al considerar las fuentes del ingreso monetario de los hogares distinguiendo, entre ingreso laboral e ingreso no laboral, fue posible tener una estimación del efecto del mercado sobre los ingresos que reciben los perceptores, el cambio en el número de perceptores de ingreso, y cómo los apoyos de los programas sociales son distribuidos entre los hogares.

El ejercicio de descomposición de la variación del ingreso monetario permitió dar cuenta de las variaciones en la distribución del ingreso de los hogares a partir del cambio en el modelo económico. Asimismo, permitió observar cómo se reparten los frutos de la actividad económica, en cada etapa, y cómo esto afecta la distribución de ingreso de los hogares. Mientras que en el periodo 1977-1984, son los deciles inferiores los que presentan

las mayores ganancias en el ingreso monetario, durante los años de transición al nuevo modelo económico, son los deciles superiores los que presentan los mayores beneficios en el ingreso laboral.

En relación a la inflexión en la desigualdad de ingreso en México (y en el resto de los países de América Latina) a partir del año 2000, la explicación ampliamente difundida y aceptada, ha argumentado que se debe principalmente al efecto redistribuidor del Estado y a una baja en el premio a la educación terciaria, lo que ocasiona que los deciles superiores tengan una menor participación en el ingreso. Para el periodo marcado por los años 2006 a 2014, se mostró que no parece haber una disminución en la participación de los deciles superiores, lo que contradice la argumentación anterior y lleva a pensar en una mayor heterogeneidad en el mercado de trabajo.

Como ha sido expuesto en los capítulos anteriores referidos a México, los frutos del cambio en el modelo económico y los efectos perversos de las crisis económicas, no han sido repartidos por igual entre los hogares. La descomposición del ingreso monetario lo corroboró. Fue posible mostrar cómo con el cambio de modelo económico, son los deciles superiores los que tienen una mayor ganancia.

En los periodos marcados por crisis económica, se mostró como éstas afectaron de forma desigual a los hogares. Incluso, y dado que la fuente de información utilizada trunca la distribución, se pudo constatar cómo las medidas de austeridad implementadas por el Estado pueden contribuir a disminuir la desigualdad al afectar los deciles superiores donde se encuentran los trabajadores públicos. Lo que ha sido descrito anteriormente como “equidad por empobrecimiento”.

Además del análisis en la distribución del ingreso monetario a partir del cambio de modelo económico, se identificó el esfuerzo que hicieron los hogares para contrarrestar mermas en su ingreso al incorporar más miembros al mercado laboral. Este mecanismo de compensación logró en algunos periodos compensar las variaciones negativas en el ingreso laboral por perceptor.

Sin embargo, deben tomarse en cuenta dos elementos críticos de este mecanismo. El primero, ampliamente documentado en la bibliografía académica sociodemográfica, es que los hogares activan a miembros en edad escolar o en tareas de cuidado. Debido a sus carencias en capital humano, éstos se insertan en trabajos precarios de bajos ingresos, lo que a largo plazo lleva a perpetuar la pobreza y la desigualdad. El segundo tiene que ver con el agotamiento de estos mecanismos. Se observó cómo, a pesar del aumento de la tasa de variación en el número de perceptores, esto no pudo compensar tanto la caída en los ingresos laborales, como de los ingresos no laborales –vía transferencias entre hogares–.

Con el cambio de modelo económico, también ocurren variaciones en la orientación de las acciones del Estado en términos de política pública. Esta modificación se hace evidente al observar cómo disminuye el aporte del rubro de jubilaciones y pensiones a lo largo del periodo y aumentan las transferencias por programas sociales y becas. Este acrecentamiento en el ingreso no laboral está mayormente distribuido en los deciles inferiores, lo que concuerda con otros hallazgos sobre la focalización de programas sociales.

Más aún, partir del ejercicio de descomposición del índice de Gini por rubros se puede constatar que la mudanza en la orientación de las políticas públicas ha tenido un efecto redistribuidor –contribuye a que disminuya el índice de Gini, aunque el efecto es muy pequeño–. Sin embargo, jubilaciones y pensiones tienen un efecto contrario, contribuyen a aumentar la desigualdad. Esto da cuenta de la fragmentación del sistema de seguridad social del país.

Con el objetivo de aportar evidencia a que detrás de los cambios en la distribución del ingreso hay un efecto en la composición del crecimiento económico, se realizó un ejercicio de descomposición del Gini desde una perspectiva socio-ocupacional. De este análisis se observa que el nuevo modelo económico tuvo claros efectos en la distribución primaria del ingreso.

El sector formal privado contribuye al alza en la desigualdad (aumento del índice de Gini) debido a su alta participación relativa y a una polarización de la distribución dentro del sector. Es decir, con el cambio de modelo económico, algunos trabajadores

formales logran insertarse en los sectores dinámicos de la economía, mientras que otros se insertan en ocupaciones con menores ingresos.

A pesar de la magnitud del sector microinformal en términos de trabajadores ocupados, cuando se analiza su contribución al cambio del Gini total es evidente que su aporte es mucho menor que el del sector formal. Esto es un reflejo de la polarización existente entre estos dos sectores socio-ocupacionales.

En síntesis, las acciones emprendidas por el Estado para contener la merma en el ingreso de los hogares en la base de la pirámide, en concomitancia con el cambio de modelo económico, han tenido un efecto apenas medible; a lo largo de todo el periodo de estudio es evidente cómo las recurrentes fluctuaciones y exiguo crecimiento económico han contribuido a mantener las barreras de acceso a empleos de calidad y mejores ingresos; y por último, que los mecanismos que activaron los hogares para reaccionar ante los embates económicos tienden a perpetuar la pobreza y las desigualdades.

REFERENCIAS

- Auyero, J. (2001). "Introducción. Claves para pensar la marginación". En L. Wacquant, *Parias Urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires: Manantial.
- Banegas, I. (2011). *La ilusión tecnocrática en la política social: Progreso-Oportunidades*. México: El Colegio Mexiquense, AC.
- Carton de Grammont, H. (2003). "Migración y pobreza". En R. Cordeira et al. (Eds.), *La cuestión social: superación de la pobreza y política social a siete años de Copenhague* (pp. 57-67.). México: Instituto de Desarrollo Social-Universidad Nacional Autónoma de México/IETD.
- Cortés, F. (1995). "Procesos sociales y demográficos en auxilio de la economía neoliberal. Un análisis de la distribución del ingreso en México durante los ochenta". *Revista Mexicana de Sociología*, 73-90.
- Cortés, F. (2000). *La distribución de la riqueza en México en épocas de estabilización y reformas económicas*. México: M. A. Porrúa Grupo Editorial.

- Cortés, F. (2010). "Pobreza, desigualdad en la distribución del ingreso y crecimiento económico, 1992-2006". En F. Cortés y O. de Oliveira, *Los grandes problemas de México*, vol. V: Desigualdad Social. México: El Colegio de México.
- Cortés, F. (2012). "Uso de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) en el estudio de la desigualdad en la distribución del ingreso en México. Realidad, Datos y Espacio". *Revista Internacional de Estadística y Geografía*, 3(3), 102-113.
- Cortés, F. (2013). "Medio siglo de desigualdad en el ingreso en México". *Economía UNAM*, vol. 10. México: Facultad de Economía-UNAM.
- Cortés, F. y Rubalcava, R. M. (1991). *Autoexplotación forzada y equidad por empobrecimiento: la distribución del ingreso familiar en México (1977-1984)*. México: El Colegio de México.
- Durand, J. (1998). "Nuevas regiones migratorias?". En R. Zenteno (ed.), *Población, desarrollo y globalización*. V Reunión de Investigación Sociodemográfica en México, vol. 2, México.
- Esquivel, G., Lustig, N. y Scott, J. (2010). "Inequality in post-structural reform Peru: the role of market forces and public policy". En L. F. López-Calva, y Nora Lustig (eds.), *Declining inequality in Latin America: a decade of progress?*, Nueva York: United Nations Development Programme.
- Feijoó, M. del C. (2001). *Nuevo país, nueva pobreza*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- González de la Rocha, M. (2004). "De los recursos de la pobreza a la pobreza de recursos y a las desventajas acumuladas". *Latin American Research Review*, 39(1), 192-195.
- González de la Rocha, M. (1994). *The Resources of Poverty: Women and Survival in a Mexican City*. Oxford: Blackwell
- González de la Rocha, M. y Grinspun, A. (2001). 'Private Adjustments: Households, crisis and work', A. Grinspun, (ed.), *Choices for the Poor. Lessons from National Poverty Strategies*. Nueva York: United Nations Development Programme, 55-87.
- Giarraca N. (2001). *Una nueva ruralidad en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO (Grupos de Trabajo).
- Hernández Laos, E. (2008). "Crecimiento, distribución y pobreza en México (1992-2006)". México [mimeo].
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2015). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares: ENIGH 2014: descripción de la base de datos, México.
- Leibbrandt, M. V., Woolard, C. D., & Woolard, I. D. (1996). "The contribution of income components to income inequality in south Africa. A decomposable Gini analysis" (No. 125a).

- López Calva, L. y Lustig, N. (eds.) (2010). *Declining inequality in Latin America: A decade of progress?* Nueva York: United Nations Development Programme, Brookings Institution Press.
- López-Calva, L. F., Lustig, N., & Ortiz-Juárez, E. (2013). "Deconstructing the Decline in Inequality in Latin America". Policy Research Working Paper, 6552.
- López-Feldman, A. (2006). "Decomposing inequality and obtaining marginal effects". *The Stata Journal* 6, 106-111.
- Lustig, N., López-Calva, L. y Ortiz, E. (2012). "Declining Inequality in Latin America in the 2000s: The Cases of Argentina, Brazil, and Mexico", Working Papers 1218. Nueva Orleans: Tulane University, Department of Economics.
- Millán, H. (2014). "Pobreza, crecimiento y distribución del ingreso en México". En T. Guillén y G. Ordóñez (coords.), *Desafíos de la pobreza para la agenda del desarrollo de México*. México: El Colegio de la Frontera Norte/El Colegio de México/RECCI.
- PREALC, OIT (1978). Sector informal. Funcionamiento y políticas.
- Rubalcava, R. M. y F. Cortés (1994). *El ingreso de los hogares*. Vol. VII. Aguascalientes: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, 66 pp.
- Salvia, A. (2012). *La trampa neoliberal. Un estudio sobre los cambios en la heterogeneidad estructural y la distribución del ingreso en la Argentina: 1992-2003*. Buenos Aires: Eudeba.
- Saraví, G. (2004). "Segregación urbana y espacio público: los jóvenes en enclaves de pobreza estructural". *Revista de la CEPAL*, (83), 33-48.
- Selby, H. et al. (1990). *The Mexican Urban Household: Organizing for Self-Defense*. Texas: University of Texas Press.
- Shorrocks, A. F. (1982). "Inequality decomposition by factor components". *Econometrika*, 50, 193-212.
- Taylor, J. E., Mora, J., Adams, R. y López-Feldman, A. (2005). "Remittances, inequality, and poverty. Evidence from rural Mexico". Working paper. Última consulta, 14 de febrero de 2017: <http://ageconsearch.umn.edu/record/60287/files/05-003.PDF>.
- Valencia, E., & Foust, R. y Tetreault, D. (2012). *Sistema de protección social en México a inicios del siglo XXI*. Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Zenteno, R. (2008). "Pobreza, marginación y migración mexicana a Estados Unidos". En L. A. Escobar (Ed.), *Pobreza y migración internacional* (pp. 85-130). México: CIESAS.

ANEXOS

CUADRO A 7.1. Ingreso monetario del hogar, miles de pesos de 2014.

RUBROS DE INGRESO	1977	1984	1994	1998	2006	2014
Ingreso laboral	107 952 968	131 873 689	216 183 069	191 449 988	282 236 171	285 260 767
Ingreso no laboral	8 531 761	17 569 057	21 994 971	26 321 225	55 384 851	55 152 876
Transferencias	6 293 361	12 333 477	18 286 573	21 900 048	42 055 817	49 560 677
Jubilaciones	X	4 147 858	7 447 802	10 614 839	19 640 196	27 300 212
Becas	X	180 274	309 508	427 771	1 625 768	1 227 385
Remesas	X	8 005 345	8 667 034	10 433 806	17 174 834	12 253 025
Programas sociales	X	X	1 862 229	423 632	3 615 019	8 780 055
Total	116 484 728	149 442 747	238 178 040	217 771 214	337 621 022	340 413 643

FUENTE: estimaciones propias con base en ENIGH 1977-2014.

CUADRO A7.2. Participación por rubros en el ingreso monetario del hogar.

RUBROS DE INGRESO	1977	1984	1994	1998	2006	2014
Ingreso laboral	92.68	88.24	90.77	87.91	83.60	83.80
Ingreso no laboral	7.32	11.76	9.23	12.09	16.40	16.20
Total	100	100	100	100	100	100
Otros ingresos	1.92	3.50	1.56	2.03	3.95	1.64
Transferencias	5.40	8.25	7.68	10.06	12.46	14.56
Jubilaciones	—	2.78	3.13	4.87	5.82	8.02
Becas	—	0.12	0.13	0.20	0.48	0.36
Remesas	—	5.36	3.64	4.79	5.09	3.60
Programas sociales	—	—	0.78	0.19	1.07	2.58

FUENTE: estimaciones propias con base en ENIGH 1977-2014.

CUADRO A7.3. Participación de los deciles de hogares en la distribución de los ingresos por jubilaciones y pensiones, México, 1974, 1984, 1994, 1998, 2006, 2014.

	1984	1994	1998	2006	2014
I	0.0	0.4	0.01	0.27	0.1
II	0.1	0.8	0.38	1.02	0.7
III	0.8	2.0	1.28	1.74	1.5
IV	1.4	3.5	3.13	2.11	2.2
V	1.3	5.1	3.97	3.02	3.0
VI	5.5	6.2	5.72	5.15	3.8
VII	4.6	7.0	6.49	6.05	5.7
VIII	8.7	10.2	8.87	9.18	9.8
IX	15.2	25.9	17.44	16.99	14.9
X	62.3	39.0	52.72	54.48	58.2
Total	100.0	100.0	100.00	100.00	100.0
Brecha X/I al V	17.2	3.3	6.0	6.7	7.6
Brecha X/I	2608.1	105.1	6291.7	205.3	613.6

FUENTE: estimaciones propias con base en ENIGH 1984, 1998, 2006, 2014.

CUADRO A7.4. Participación de los deciles de hogares en la distribución de los ingresos programas sociales, México, 1994, 1998, 2006, 2014.

	1994	1998	2006	2014
I	12.2	17.3	20.4	16.5
II	11.5	15.3	18.9	15.7
III	9.1	9.2	12.5	14.4
IV	8.7	7.0	10.6	10.7
V	8.1	7.9	8.7	11.0
VI	7.6	8.5	6.6	8.9
VII	6.8	6.5	5.6	6.9
VIII	9.9	6.7	4.2	5.7
IX	13.0	7.3	3.4	4.5
X	13.0	14.4	9.1	5.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Brecha I+II/X	1.8	2.3	4.3	5.7
Brecha I/X	0.9	1.2	2.2	2.9

FUENTE: estimaciones propias con base en ENIGH 1994, 1998, 2006, 2014.

CUADRO A7.5. Participación de los deciles de hogares en la distribución de los ingresos por remesas, México, 1974, 1984, 1994, 1998, 2006, 2014.

	1977*	1984	1994	1998	2006	2014
I	0.9	2.1	3.2	2.0	2.9	2.1
II	1.8	5.4	5.4	4.2	5.1	5.3
III	3.1	7.3	6.4	5.8	4.1	5.6
IV	3.5	5.2	6.8	6.6	6.9	6.3
V	4.6	6.1	7.0	6.9	7.8	7.4
VI	4.6	13.6	7.4	7.6	10.4	7.9
VII	9.8	9.1	8.9	13.4	10.7	8.1
VIII	10.3	11.6	11.1	11.3	11.4	12.4
IX	20.1	11.9	14.1	16.8	14.7	15.3
X	41.3	27.6	29.5	25.4	26.0	29.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.00	100.00	100.0
Brecha X/I al V	3.0	1.1	1.0	1.0	1.0	1.1
Brecha X/I	44.6	12.8	9.1	12.9	9.1	13.8

NOTA: para 1977 dato en remesas corresponde a todo el rubro de transferencias.

FUENTE: estimaciones propias con base en ENIGH 1977, 1984, 1998, 2006, 2014.

CUADRO A7.6. Coeficiente de Gini y su descomposición según fuentes de ingreso. Ingreso monetario, México, 1974, 1984, 1994, 1998, 2006, 2014. (Desagregación del ingreso laboral).

	1977		1984		1994		1998		2006		2014	
	APORTE	%	APORTE	%	APORTE	%	APORTE	%	APORTE	%	APORTE	%
Ingreso por trabajo subordinado	0.39	0.75	0.28	0.61	0.37	0.70	0.31	0.59	0.32	0.65	0.38	0.76
Ingreso por negocios propios	0.09	0.17	0.13	0.28	0.13	0.25	0.16	0.31	0.10	0.20	0.06	0.12
Ingresos no laborales	0.04	0.07	0.05	0.11	0.03	0.06	0.05	0.10	0.07	0.15	0.06	0.12
Coeficiente de Gini	0.52	100	0.46	100	0.53	100	0.52	100	0.49	100	0.50	100

FUENTE: estimaciones propias con base en ENIGH 1977, 1984, 1998, 2006, 2014.

8. CONCLUSIONES: ARGENTINA Y MÉXICO... ¿IGUALMENTE DESIGUALES?

FERNANDO CORTÉS,
AGUSTÍN SALVIA

Las investigaciones que nutren este libro han partido del supuesto de que existe una estrecha relación entre la imposibilidad manifiesta de emprender en América Latina un sendero de crecimiento económico equilibrado y las persistentes formas que asume la desigualdad económica. Un interrogante central ha orientado los resultados de la investigación: ¿cómo se explica que en América Latina, en un contexto como el de las últimas décadas, con tasas positivas de crecimiento, inversión y concentración económica, y con extraordinaria ampliación de las políticas sociales de combate a la pobreza, tanto las políticas inspiradas en la fuerza de los mercados como las que ponderan el papel del Estado, no logran una reducción significativa de las desigualdades productivas, laborales y distributivas que se reproducen en el sistema social?

En función de aproximar respuestas plausibles a esta pregunta, la principal contribución que se ofrece es la identificación y caracterización de las principales fuerzas que han estado detrás de la desigualdad económica, tanto en México como en Argentina, así como en el modo en que ésta ha ido mutando en paralelo a las diferentes orientaciones políticas y modelos económicos que estos países han adoptado en los últimos cuatro decenios. Como parte de este esfuerzo, se ha buscado estimar el alcance efectivo de los procesos distributivos introducidos por las concurrentes transformaciones en materia económica, en los mercados de trabajo y en las políticas sociales, identificando de este modo el aporte absoluto y relativo de los ingresos laborales y no laborales de los hogares al índice de Gini y su variación en el tiempo. De esta manera, las políticas económicas, laborales y so-

ciales emprendidas por los gobiernos, así como las estrategias puestas en juego por los hogares, constituyen un sistema dinámico a partir del cual es posible descomponer y hacer inteligibles los cambios en los procesos distributivos que han atravesado ambos países.

Un aspecto a destacar es que tanto Argentina como México llegaron a ser considerados en los años ochenta ejemplos exitosos de las reformas estructurales y de las políticas de liberalización económica promovidas por el llamado Consenso de Washington. El hecho de que años después Argentina hubiera abandonado ese tipo de política mientras México ha insistido en ellas, convierte a ambas formaciones sociales en excelentes contrapuntos para el estudio del efecto de la política económica sobre la desigualdad económica. De igual manera, resulta esencial mostrar cómo una serie de dispositivos económico-estructurales, político-institucionales y estrategias doméstico-familiares juegan un papel clave a la hora de modelar la desigual distribución del ingreso que iguala a ambos países.

En este libro, los primeros capítulos destinados a cada país ofrecieron una panorámica de cuatro decenios del comportamiento de ambas economías a lo largo del tiempo, así como una reseña de las políticas públicas que se pusieron en ejecución desde los años setenta en adelante. Los segundos capítulos dedicados a cada país, desarrollaron un estudio pormenorizado de la evolución que experimentó la desigualdad en la distribución del ingreso, por deciles o quintiles, durante los diferentes periodos que aborda el estudio. En los últimos capítulos referidos a Argentina y a México se presentan los primeros abordajes sobre el papel que han jugado los mercados de trabajo y las políticas sociales, así como el uso que hacen los hogares de su fuerza laboral, como modeladores de los cambios ocurridos en la desigualdad en la distribución del ingreso monetario. Estos temas serán profundizados en un segundo volumen donde se presentarán los resultados de una investigación actualmente en proceso.

Esta última sección de conclusiones consta de tres apartados, en el primero se presentan, a modo de síntesis, los principales ha-

llazgos de la investigación, pero esta vez, en clave comparada, marcando las semejanzas y las diferencias más importantes en la evolución que registra la desigualdad distributiva tanto en Argentina como en México. El siguiente apartado sintetiza los principales factores sociales y económicos, identificados en este estudio, que han incidido sobre los cambios en la concentración del ingreso. En el tercero y último apartado se ofrecen algunas ideas que muestran caminos que posiblemente permitan vincular los cambios macroeconómicos, expresados en la distribución funcional del ingreso con su repartición entre los hogares y las personas.

8.1. HALLAZGOS EN CLAVE COMPARADA

En la época en que campeaba el modelo de sustitución de importaciones (ISI) en América Latina, Argentina tenía uno de los menores niveles de desigualdad en la distribución del ingreso monetario, si no el menor. En este país, en la época ISI, se configuró un mercado de trabajo relativamente homogéneo, un régimen de bienestar social con cobertura extendida que decantó una desigualdad decreciente. A partir de los años ochenta, hacia el final de la época ISI, en los años de aplicación de las medidas de ajuste económico, tuvo lugar un aumento pronunciado en los niveles de concentración. En paralelo, en la misma época, México experimentaba, desde los años cincuenta, niveles de desigualdad elevados pero decrecientes, que alcanzó su mínimo en 1984, a pesar de las medidas de ajuste que empezaron a aplicarse a raíz de la crisis de 1982, un año antes de que empezara la aplicación de las políticas de ajuste estructural y liberalización económica.

Por los años en que inicia la aplicación en Argentina de las medidas del Consenso de Washington –a partir de 1988 y hasta el año 2001–, y desde 1985 en México hasta hoy se observó, en ambos países, un aumento en la concentración del ingreso a favor de los estratos más altos. El conjunto de medidas englobadas

en dicho programa económico internacional, provocaron –según la tesis propuesta en este estudio– un cambio radical en la estructura productiva que llevó a un aumento en la heterogeneidad estructural en ambos países. Las políticas de apertura, desregulación y liberalización económica obligaron a quebrar o sumergieron en la informalidad a un vasto universo de pequeñas empresas locales que operaba en mercados protegidos, con muy baja composición tecnológica y escasos niveles de capitalización. Estas unidades económicas no pudieron competir en un mercado abierto a las importaciones o donde comenzaron a proliferar empresas comerciales o productivas y corporaciones financieras con altos niveles de rendimiento, con elevada composición de capital y que demandaron fuerza de trabajo calificada, normalmente escasa tanto en Argentina como en México.

La caída de la desigualdad en el ingreso en América Latina, a partir de comienzos del siglo XXI, ha suscitado diversas interpretaciones y algunas polémicas. De hecho, en Argentina en la fase de políticas económicas ortodoxas (2003 a 2014), se observó una caída significativa en los niveles de desigualdad respecto a la época de reformas estructurales, alcanzando niveles comparables a la fase final del modelo ISI. La interpretación que ofrece la economía ortodoxa a esta reducción en Argentina es que se debió al abatimiento en la prima educacional debido al exceso de oferta de la fuerza de trabajo con educación superior y a la desaceleración del cambio tecnológico, combinada con la aplicación de políticas sociales que transfieren ingresos, tales como, por ejemplo, el Programa de Jefes y Jefas de Hogares desocupados o la Asignación Familiar por Hijo.

Desde otra perspectiva, algunos estudios realizados en Argentina priorizan el efecto de las políticas, laborales y de ingresos sobre la demanda de empleo, las tasas de registro de trabajadores afiliados a la seguridad social y la fijación de remuneraciones, dependiendo esto último del protagonismo ejercido por instituciones como la negociación colectiva y el salario mínimo. Según esta interpretación, en los años noventa el deterioro social habría estado principalmente asociado a la flexibilización laboral y a la des-

regulación económica, con efectos regresivos sobre el mercado interno; mientras que la distribución del ingreso habría recuperado progresividad a partir de 2003, en el marco de un fuerte crecimiento del empleo para el mercado interno, una caída en los niveles de ilegalidad laboral y una mayor intervención estatal a través de las políticas salariales y sociales.

Pero si bien ambas lecturas resultan plausibles, ninguna de ellas considera el particular papel jugado por la heterogeneidad estructural entre los mecanismos que llevaron al aumento de la desigualdad distributiva. Tal como se ha mencionado, las reformas neoliberales (1988-2003) empujaron a una mayor concentración de capitales y a la generación de puestos de trabajo vinculados a unidades económicas dinámicas y con altos niveles de productividad (incluido el sector público), y por otra parte, a una expansión y deterioro de las capacidades productivas y los ingresos de las pequeñas empresas y los trabajos informales. Mientras que en los años del modelo heterodoxo (2003-2014), muy por el contrario, las medidas económicas orientadas a promover el desarrollo del mercado interno habrían favorecido el resurgimiento de pequeñas unidades económicas informales, más intensivas en trabajo no calificado, estrechándose así los diferenciales de ingreso. Sin que ello haya implicado necesariamente una vuelta atrás ni una transformación estructural en la matriz de heterogeneidad estructural introducida por las políticas neoliberales sobre el sistema productivo argentino.

En México también se observó una reducción en la desigualdad del ingreso monetario a partir del año 2002, pero esta caída tuvo sus propias peculiaridades. En efecto, en este país a la fecha de hoy no ha habido una experiencia que contraste con las ideas neoliberales, aún más el modelo se ha mantenido y profundizado a pesar de la alternancia política, desde el año 2000 en adelante el país ha sido dirigido por gobiernos de distinto signo político. En consecuencia, la reducción en la desigualdad no puede ser atribuida a modificaciones importantes en la estructura de las productividades, pero sí es claro que ha habido cambios en la repartición de los ingresos monetarios. El análisis de los datos

mexicanos muestra que la participación relativa de los deciles intermedios es relativamente estable y que las variaciones en la desigualdad global se deben, básicamente, a los tres primeros (en que prevalecen los hogares rurales) y al último decil. La explicación que ofrece la economía ortodoxa en el caso de México, pone el acento en los programas sociales de transferencias condicionadas, en la caída en la prima educativa, y en los ingresos laborales que ofrece la economía de exportación, particularmente la industria maquiladora.

Entre los apoyos que proporciona Progresá/Oportunidades/Prospera (en salud, nutrición y educación) destacan las entregas de dinero a las familias en la forma de becas por la asistencia de los menores a la escuela, así como las ayudas en metálico para “contribuir a que mejoren la cantidad y la diversidad de su consumo de alimentos, y por esta vía elevar su estado nutricional”. Su cobertura, los apoyos monetarios entregados y la adecuada focalización en los deciles inferiores de la distribución de los ingresos es uno de los factores que hacen comprensible el pronunciado aumento en los ingresos y en las participaciones relativas de los tres deciles inferiores, lo que incide en la reducción de la desigualdad. Además, investigadores mexicanos han reportado crecimiento en la ocupación y en los salarios rurales por aumentos en la productividad de los cultivos de temporal y por el alza en los salarios rurales debido a la escasez relativa de mano de obra en relación al crecimiento en la demanda ejercida por las empresas multinacionales exportadoras de productos agrícolas, y a la escasez absoluta derivada de los flujos migratorios del campo.

Para dar cuenta de la caída de los deciles superiores se dispone de un abanico de explicaciones, no necesariamente contradictorias, pero que requerirían, para decantarlas, investigaciones empíricas específicamente enfocadas a identificar qué factores y con qué peso abatieron su participación. Uno de los argumentos empleados para dar cuenta de la caída en la participación de los hogares de mayores ingresos monetarios, es que, a las contracciones económicas, como la ocurrida en México al iniciar el siglo XXI, la desigualdad disminuye debido a las políticas de austeridad eco-

nómica impulsadas por el dogma “déficit fiscal cero”: a las contracciones económicas suceden, por una parte, las reducciones en el empleo, en los sueldos y la merma en los salarios reales de sectores sociales ubicados en los deciles superiores y, por otra parte, a que las empresas del sector privado reaccionan rebajando costos, particularmente castigando salarios altos.

El hecho es que los índices de Gini del ingreso monetario desde 2002 en adelante han sido “relativamente” constantes con una caída en el año 2010, que recoge los efectos del alza de los precios de los alimentos y de la crisis originada en el mercado de la vivienda en Estados Unidos. En el caso de México queda en el aire la pregunta, si la caída en la desigualdad tiene un componente que fluctúa con los tiempos de crisis y recuperación económica, apoyándose en las políticas sociales; o si, en paralelo, resulta dominante un cambio en la heterogeneidad productiva como parecen sugerir las variaciones registradas en los diferenciales de ingresos según sector de actividad, la distribución de los mismos entre las unidades productivas según su tamaño, y los aumentos observados en la productividad agrícola.

En este estudio se ha entregado información que permite sostener que la explicación que ofrece la economía ortodoxa sobre el abatimiento de la desigualdad en Argentina y México, observada desde comienzos del siglo XXI, es parcial en tanto no recupera el papel de la heterogeneidad estructural, evidente y manifiesta en el caso del Gran Buenos Aires, así como plausible en el caso de México. La sobreoferta de fuerza de trabajo calificada que lleva a la reducción en la prima al trabajo calificado, indudablemente se relaciona con la heterogeneidad estructural por el lado de la demanda. Además, dicha explicación no considera en México el papel que juega en la desigualdad el manejo de la política fiscal promovida por el pensamiento económico neoliberal.

El aumento de la desigualdad en Argentina a raíz de la aplicación de las medidas del Consenso de Washington (1988-2003) se combinó con un leve crecimiento del ingreso, pérdidas de los primeros cuatro quintiles y ganancias únicamente del quinto. Aún más, la relación entre la pérdida sufrida por los cuatro pri-

meros quintiles fue creciente de modo que, en este periodo, la mayor merma en sus ingresos la sufrieron aquellos hogares que dispusieron de menos recursos económicos. El estudio mostró que 80% de la población del Gran Buenos Aires vio declinar sus ingresos y sólo 20% experimentó mejoría y que la reducción fue mucho más pronunciada entre los más pobres. Una situación similar se observó en los años en que México aplicó las medidas de cambio estructural. La desigualdad creció sensiblemente, pero todos los deciles aumentaron sus ingresos entre 1984 y 1994. Sólo el décimo fue el único decil que tuvo un crecimiento sensible en sus ingresos. Las ganancias del resto fueron bastante pequeñas. Después del abandono del modelo ISI en ambos países tuvo lugar un aumento en la desigualdad del ingreso monetario con ganancias relativas a favor de los estratos altos de las sociedades; relativas al resto de los estratos sociales.

Ya se ha señalado en estas conclusiones que la desigualdad disminuyó sensiblemente en los años en que se aplicó el modelo heterodoxo en Argentina. Entre los años 2003 y 2014 el ingreso monetario creció en promedio al 3%, pero esta vez el último quintil fue el único que estuvo por debajo de la media, mientras que los restantes cuatro tuvieron mejorías importantes en sus ingresos. Estos movimientos son la imagen especular a lo que aconteció en los años del neoliberalismo. En la medida que México se ha mantenido dentro de las líneas marcadas por el Consenso de Washington desde mediados de los años ochenta hasta la actualidad, no se dispone de una situación que sea equivalente a la del Gran Buenos Aires.

El aumento del ingreso de los hogares en un determinado lapso de tiempo, no necesariamente debe interpretarse como el resultado de un crecimiento en los aportes monetarios de sus perceptores. Cabe también la posibilidad de que cada perceptor hubiese mantenido relativamente constante su retribución, pero que fuese significativamente mayor el número de miembros del hogar generador de ingresos y ésta fuese la causa del alza de los recursos en manos del grupo doméstico. Además, hay que considerar que los perceptores de ingreso no son sólo los ocupados

que reciben un pago por su aporte a la producción, sino también aquellos que desempeñando o no una ocupación, reciben transferencias públicas, como es el caso, por ejemplo, de los pensionados y jubilados y de los derechohabientes que reciben los beneficios de los programas sociales; así como los miembros de los hogares que obtienen remesas del exterior o regalos proporcionados por otros hogares del mismo país. En suma, el cambio en el ingreso de los hogares a lo largo del tiempo se puede producir por el aumento en las entradas por perceptor o en el número de ellos. Y el origen de esas mayores cantidades puede provenir del aumento de los pagos al trabajo (sea en calidad de asalariados dependientes o de trabajadores autónomos) o bien de transferencias públicas o privadas.

Los datos del Gran Buenos Aires muestran que durante el primer periodo de políticas de ajuste (1974-1988) hubo una caída pronunciada en los ingresos monetarios de todos los quintiles, aunque el porcentaje de pérdida disminuyó desde el primero al quinto: las mayores pérdidas las experimentaron los hogares ubicados en la base de la distribución y decrecieron sistemáticamente, de modo que las menores reducciones se observaron en los hogares de la cúspide. El ingreso laboral fue el principal responsable de la merma en el ingreso monetario de los hogares, en este periodo, y su reducción se originó en la disminución del pago al trabajo, este descenso fue mucho más marcado en los quintiles inferiores que en los superiores. A su vez, el ingreso no laboral (sobre todo, jubilaciones y pensiones) jugó un papel bastante marginal.

A pesar de la marcada reducción en los ingresos generados en las actividades productivas, los ingresos no laborales de los hogares del Gran Buenos Aires no vieron incrementados sus entradas por perceptor y tampoco el número de perceptores por hogar. Los cambios registrados en este periodo desembocaron en un crecimiento de la desigualdad en la distribución del ingreso monetario entre 1974 y 1988, que siguió a la política de desindustrialización y al aumento del empleo y subempleo que intensificó la heterogeneidad estructural. De hecho, la mayor parte del

aumento en la desigualdad fue originado por los ingresos laborales. Debe notarse que, si bien la mayor parte del cambio se originó en el sector formal, la contribución del sector informal no fue deleznable.

En los años en que Argentina transitó hacia el modelo amparado por los conceptos del Consenso de Washington (1988-2003) se observó, al igual que en el periodo anterior, una reducción en los ingresos de los hogares del Gran Buenos Aires con características generales muy parecidas a los años del ajuste económico. En efecto, se redujeron los ingresos monetarios de todos los quintiles, pero tendieron a comprimirse más en los de menores ingresos. Esta merma fue impulsada, principalmente, por la reducción de los ingresos laborales y, en particular, por las tasas de ingresos por perceptor en todos los hogares que dependían del trabajo en el Gran Buenos Aires, que fue débilmente contrarrestada por mayores esfuerzos productivos de los miembros de los grupos domésticos de los tres quintiles inferiores. Por otra parte, el ingreso no laboral prácticamente no tuvo variaciones, entre 1988 y 2003, esto quiere decir que ni las jubilaciones y pensiones ni tampoco los programas sociales, experimentaron cambios mayores en cobertura ni en montos de apoyos.

Llama la atención que, a pesar de la caída en el ingreso derivado del trabajo, observada también en el periodo de ajuste económico, los hogares del Gran Buenos Aires no intensificaran significativamente el uso de su fuerza de trabajo. Los cambios en el tiempo en los ingresos laborales están en la base del aumento en la desigualdad, pero son un reflejo del hecho más profundo que provocó el efecto neto de la reestructuración económica neoliberal: intensificó la heterogeneidad estructural, aumentó la precariedad y redujo la demanda del empleo. Un papel compensador importante lo desempeñó, en esta etapa crítica, la expansión del ingreso no laboral en el quintil más bajo, asociada a la implementación del Plan Jefas y Jefes de Hogar, aunque las cantidades recibidas por perceptor disminuyeron. El aumento en la desigualdad se generó básicamente en el sector formal de la economía, aunque se contrajo su tamaño relativo. Por otra parte, si

bien en el sector informal aumentó la desigualdad interna, su achicamiento relativo generó una tendencia a reducirla. Además, por otra parte, los ingresos no laborales tendieron a aumentar la inequidad en la distribución del ingreso monetario.

En la época del predominio del modelo heterodoxo (2003-2014) crecieron los ingresos monetarios de todos los quintiles, pero el alza fue más marcada en el primero (118%) y decreció monótonamente hasta el quinto (3.2%). Este movimiento es la imagen especular de lo que había acontecido con el ingreso de los hogares del Gran Buenos Aires en las dos fases anteriores. La subida en los recursos económicos en manos de los grupos domésticos fue impulsada básicamente por el ingreso laboral al influjo de las mejores remuneraciones por trabajador, aunque se observa también una contribución modesta de los ingresos no laborales. Los dos primeros quintiles, los de menores recursos, no sólo experimentaron la mayor mejoría en sus ingresos por perceptor, tanto en los ingresos laborales como no laborales, sino también aumentos sustantivos en los perceptores por hogar. Fueron los hogares de menores ingresos los que además de obtener mayores entradas monetarias por perceptor de ingreso, aumentaron su esfuerzo productivo intensificando el uso de la fuerza de trabajo para generar mayores ingresos laborales y también fueron los que recibieron los apoyos de los programas sociales puestos en operación, así como los frutos de las mejoras al sistema de jubilaciones y pensiones.

Por otra parte, los análisis muestran que los ingresos laborales ejercieron la mayor presión a la disminución de la desigualdad, y que los no laborales tendieron a aumentarla marginalmente. El mayor aporte a la reducción de la inequidad provino de una tendencia a la igualación en el reparto del pastel, que se originó fundamentalmente en los sectores formal privado e informal. Por el contrario, entre 2003 y 2014, los ingresos no laborales tendieron a aumentar la desigualdad, originada por las jubilaciones y pensiones, tendencia que no pudo ser contrarrestada por los efectos igualadores de los programas sociales de transferencia de ingresos. De manera estilizada, los principales factores político-eco-

nómicos que intervinieron en este cambio de tendencia fueron: *i)* aumento en la demanda laboral de baja y mediana calificación, lo que permitió a los hogares incrementar el número de perceptores laborales por hogar; *ii)* ampliación de la cobertura en jubilaciones y pensiones hacia sectores vulnerables, así como en los programas de transferencia de ingresos, lo que permitió a los hogares más pobres incrementar el número de perceptores de ingresos no laborales; y *iii)* sostenido incremento en las remuneraciones laborales y no laborales por perceptor, sobre todo en beneficio de los estratos más bajos.

Pero a pesar de la reducción de la desigualdad distributiva en la época del kirchnerismo los niveles alcanzados aún distan de los que caracterizaron a Argentina en el pasado. Los resultados de esta investigación hacen visibles las limitaciones de la nueva política social para abatir la desigualdad. Queda clara la preeminencia de la estructura ocupacional y del mercado laboral como factores determinantes de la desigualdad en la distribución del ingreso monetario. Sin embargo, este resultado lleva a preguntarse: ¿qué posibilidades hay para generar una política social que no sólo reduzca la pobreza, sino que también abata la desigualdad que genera la libre operación de los mercados?

Por otra parte, los datos mexicanos para el periodo comprendido entre los años 1977 y 1984, muestran que si bien los ingresos monetarios de los hogares aumentaron, esta alza fue monótonamente decreciente desde los deciles inferiores a los superiores. El empuje al crecimiento provino principalmente del ingreso no laboral, ya que el ingreso laboral se contrajo, pero en menor magnitud. El aumento del primero se debió a los apoyos que recibieron los hogares por remesas del exterior, jubilaciones y pensiones, y becas o recursos de programas sociales. En tanto, la reducción de los ingresos laborales se originó por la disminución al pago por el trabajo que fue más marcada en los deciles superiores, lo que indujo una redistribución progresiva del ingreso. A pesar de la crisis económica de 1982, en el periodo 1977-1984 tuvo lugar una disminución de la desigualdad en el ingreso monetario debido a que aumentó más en los deciles inferiores que en los superiores. Los

factores que impulsaron la reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso en los últimos años de operación del modelo ISI (1977 y 1984) fueron: *i*] el acentuado aumento en los ingresos no laborales, particularmente en la parte baja de la distribución, y *ii*] los aumentos de ingresos en los deciles inferiores combinados con una pérdida neta de los hogares en la cúspide de la distribución.

A continuación, de 1984 a 1994 pareciera haber un periodo de bonanza económica para los hogares mexicanos, registrándose mejoras destacadas en los ingresos monetarios promedio. Sin embargo, durante este lapso tuvo lugar un salto significativo en el nivel de desigualdad, siendo el principal factor subyacente a este resultado el aumento de las disparidades en los ingresos de fuentes laborales. Esto ocurrió en concordancia con las transformaciones económicas inducidas por la aplicación de las medidas del Consenso de Washington, lo cual condujo a un acrecentamiento de la heterogeneidad estructural. En este periodo las transferencias monetarias no laborales no tuvieron mayor efecto sobre la desigualdad en la distribución del ingreso. Detrás de estos fenómenos tuvieron lugar dos procesos subyacentes principales: *i*] por una parte, un aumento en las retribuciones a los perceptores del noveno y décimo deciles, combinado con pérdidas en los primeros ocho deciles; y, *ii*] por otra parte, un incremento en el número de perceptores por hogar, tanto en las actividades productivas como no productivas. Esto significó una mayor utilización económica por parte de los hogares de sus recursos humanos disponibles; así como también un incremento en las cantidades recibidas por remesas del exterior, becas, jubilaciones y pensiones y programas sociales. En este sentido, cabe subrayar que el aumento en la inequidad habría sido mucho más elevado si los hogares no hubieran reaccionado a la caída en el pago a las actividades laborales, aumentando el uso de su fuerza de trabajo. De esta manera, los avances en el número de perceptores, especialmente acentuada en los deciles inferiores, atenuaron la presión hacia una mayor desigualdad que ejerció el mercado laboral.

En el periodo que cubre la crisis del Tequila y los años inmediatos a la recuperación (1994 a 1998), el ingreso monetario que recibieron los hogares decreció levemente como resultado de la operación de dos fuerzas encontradas: la reducción en los ingresos laborales, contrarrestada parcialmente por la leve alza en los ingresos no laborales. En este contexto, las transferencias entregadas por el Estado y las remesas provenientes del exterior, crecieron a consecuencias de la expansión en la cobertura, ya que las cantidades que recibió cada perceptor decrecieron a lo largo del periodo. Además, debido a que los ingresos no laborales aumentaron más en los deciles más elevados ejercieron presión hacia una distribución más inequitativa. Al mismo tiempo, la reducción en el ingreso laboral fue bastante pareja a lo largo de los deciles, de modo que la distribución no tendió a cambiar por la operación del mercado de trabajo. De esta manera, la combinación de las variaciones en la desigualdad originada en los ingresos monetarios laborales y no laborales provocó que en este periodo la inequidad se mantuviera relativamente estable.

Desde 1998 a 2006 los hogares mexicanos incrementaron sus recursos monetarios al influjo, en primer lugar, de los ingresos no laborales, y secundariamente de los laborales. Los primeros, aumentaron por la pronunciada alza en los miembros del hogar que recibieron transferencias, particularmente en los deciles inferiores, conformados por los grupos domésticos que recibieron los apoyos de Progresa, programa social que había empezado operaciones en el segundo semestre de 1997 y que tenía una amplia cobertura de hogares en condición de pobreza en el año 2006. Los segundos –los ingresos laborales– fueron producto de subidas importantes en el pago al trabajo que fueron más pronunciadas en los deciles inferiores que en los superiores. La redistribución progresiva de los ingresos laborales y no laborales, sumaron fuerzas y provocaron una menor desigualdad en la distribución del ingreso monetario, en el lapso de tiempo marcado por los años 1998 y 2006.

En el periodo más reciente (2006 a 2014) tendió a aumentar la desigualdad en la distribución del ingreso impulsada por el ingre-

so laboral, tendencia que fue parcialmente contrarrestada por la mayor equidad en la distribución de los ingresos no laborales, lo que dio lugar a una desigualdad relativamente estable. Detrás de este cambio, crisis financiera internacional, el cambio en los ingresos monetarios fue pequeño, tanto en los ingresos laborales como no laborales. Sin embargo, detrás de esta relativa estabilidad se esconden tres rasgos de interés para este estudio: *i*] una caída generalizada de los ingresos por perceptor, en ambos tipos de fuentes de ingreso, que fue compensada por el mayor número de perceptores en el ingreso no laboral, *ii*] un abatimiento más marcado en los ingresos laborales de los deciles inferiores que en los superiores y *iii*] una expansión en la cobertura de las transferencias en favor de los hogares de menos recursos que llevó a una distribución más equitativa del ingreso no laboral.

Como síntesis general del periodo considerado (1977 a 2014) se puede afirmar que en México *i*] los ingresos laborales experimentaron una leve pérdida, resultado de la caída en las retribuciones al trabajo que se observó a lo largo de toda la distribución de los ingresos monetarios; *ii*] que las entradas no laborales aumentaron marcadamente entre 1977 y 2014 debido al alza en el número de perceptores por hogar. Este resultado es congruente con la política social seguida por el país a partir de 1997, pues creció significativamente la cobertura de las transferencias de programas sociales, especialmente en los deciles inferiores. Todos estos cambios se sintetizan en un nivel de desigualdad similar a lo largo de más de dos decenios y medio, aunque, como se ha visto con variaciones marcadas a lo largo de los casi cuatro decenios que cubre el estudio.

Una mirada panorámica de la distribución del ingreso monetario en Argentina y en México, muestra que en los años posteriores a la apertura comercial caracterizados por el retiro de la protección estatal a la industria nacional forjada durante la época ISI, la liberalización de la economía, el manejo del presupuesto de la nación y otras medidas adoptadas con la intención de provocar el cambio estructural en el marco de la doctrina económica del Consenso de Washington, sobrevino un marcado au-

mento en los niveles de desigualdad en la distribución del ingreso monetario. El retiro del mercado de las empresas antaño protegidas que no sobrevivieron la competencia desatada en su propio país compitiendo con empresas extranjeras; otras que optaron por rebajar costos para mantenerse en el mercado, pero sumergidas fuera del alcance del sistema tributario, del cumplimiento de las leyes laborales y de la seguridad social; provocaron desempleo y reducciones acentuadas en los ingresos de los trabajadores. Al mismo tiempo, la instalación en los territorios nacionales de ambos países, de empresas modernas, demandó fuerza de trabajo calificada, normalmente escasa, que llevó a aumentos en la prima educativa.

Los antiguos obreros y empleados de las empresas que sucumbieron la competencia, sin posibilidad de encontrar un empleo formal en el nuevo mercado de trabajo, cayeron en las garras del desempleo y para sobrevivir se dedicaron a actividades por cuenta propia, en los servicios que demandan bajos niveles de calificación, o bien inventaron un sinnúmero de actividades informales visibles en la vida cotidiana en nuestros países. Otros se emplearon en el sector informal asumiendo los costos que entraña. Por otra parte, simultáneamente, tuvo lugar un aumento en la oferta de trabajos bien remunerados para realizar actividades en corporaciones modernas de origen nacional que enfrentaron con éxito la competencia internacional, o bien en las nuevas transnacionales que requirieron fuerza de trabajo capacitada con altos niveles de educación. El aumento en la heterogeneidad estructural inducida por la aplicación de las medidas del Consenso de Washington provocó una profundización en la desigualdad en la distribución del ingreso.

Es claro que en un análisis de sección cruzada la desigualdad y la educación se correlacionan, pero esta relación estaría explicada por el cambio en la demanda de fuerza de trabajo y por la exclusión de los trabajadores con menos capital humano. Los lapsos de tiempo considerados antes y después del cambio de modelo en ambos países, hacen poco verosímil que el fenómeno observado se deba, en estos años, a la generación de un contin-

gente ampliado de fuerza de trabajo calificada producto de las políticas educacionales de los gobiernos.

La caída en la desigualdad en el ingreso monetario que se observó en el Gran Buenos Aires y en México, a comienzos del siglo XXI, parece obedecer a fenómenos distintos, a pesar de que, en ambos casos, una interpretación bastante frecuente argumenta que uno de los factores que la impulsó fue el exceso de oferta de fuerza de trabajo dotada con altos niveles de capital humano, producto de las políticas sociales implementadas por los gobiernos neoliberales. Sin embargo, en Argentina, según hemos visto, se tomaron una serie de medidas en reversa al cambio estructural, particularmente protección a la industria nacional y al trabajo, y una política social de apoyo a los más pobres. El renacimiento de los emprendimientos nacionales y la formalización del trabajo llevaron a una disminución en la heterogeneidad estructural y a una caída en la desigualdad apoyada por la nueva política social.

México a la fecha no ha abandonado la órbita del Consenso de Washington y no se tienen evidencias hasta hoy de que haya experimentado un proceso de cambio estructural que disminuyera la dispersión de las productividades, en los últimos años. Hemos visto, a lo largo de este trabajo, la discusión que se ha planteado acerca de reducción de la desigualdad y no la repetiremos en estas líneas finales, pero se debe destacar el papel que se le adscribe a la sobreoferta de capital humano. En la medida que la educación opera como mecanismo de selección cuando hay tal excedente en el mercado laboral, o bien desempeña el papel de credencial para acceder a los empleos, sus efectos se confunden con los de la heterogeneidad estructural, de manera que no es tarea simple deslindar el vínculo que tiene uno y otro con la desigualdad en la distribución del ingreso. La relación entre educación y heterogeneidad estructural y sus correspondientes papeles en la explicación de la desigualdad en la distribución del ingreso monetario, es una de las tareas centrales que se desarrollarán en la segunda parte de esta investigación.

Por último, un rasgo a destacar es el hecho de que a lo largo de los decenios que cubre este estudio se constata que los hogares

mexicanos han respondido a las caídas de sus percepciones por trabajador aumentando su esfuerzo productivo, y que, como mecanismo extra-mercado facilitador de este proceso, los diferentes gobiernos han hecho uso extensivo de la política social. Este comportamiento contrasta con el de los grupos domésticos que habitan en el Gran Buenos Aires. En esta metrópoli el mayor uso de la fuerza de trabajo de los sectores de menores ingresos sólo se observó en los años del kichnerismo, años en que, al igual que en México, también se aplicó una política social orientada a mejorar las condiciones de vida de la población ubicada en la base de la estratificación social.

8.2. CONDICIONANTES DE LA DESIGUALDAD

La desigualdad de la distribución del ingreso, así como su evolución, resultan de la conjugación de procesos socioeconómicos que transcurren en distintos ámbitos en que se entrelazan tendencias macrosociales, tales como el comportamiento global de la economía, la distribución de los frutos de la actividad económica entre los factores (capital y trabajo), que contribuyen a la generación del producto, repartición, condicionada en buena medida por el poder relativo de que disponen, y así como también por la transferencia de ingresos que tiene a su cargo la política social.

La inequidad en la distribución del ingreso de los hogares se fragua fundamentalmente en los mercados laborales, punto de encuentro entre la demanda y la oferta de fuerza de trabajo, aunque no al margen de las instituciones públicas, actores sociales y organizaciones privadas que intervienen en la pugna distributiva. Es en este mercado regulado donde se determinan los sueldos y salarios que conforman la parte mayoritaria del ingreso de los hogares registrado en las encuestas. Además, éstos no son inertes a las vicisitudes económicas, reaccionan a las épocas de crisis de manera diversa: los más pobres suelen intensificar el uso de su

fuerza de trabajo secundaria (niños, ancianos y mujeres que estaban dedicadas a los quehaceres del hogar), mientras que los sectores medios tienen la posibilidad de modificar la composición de sus gastos y probar cambios ocupacionales.

El estudio de la desigualdad en la distribución del ingreso resulta ser un fenómeno complejo en tanto en su génesis intervienen procesos que transcurren en distintos órdenes de la realidad, cada uno con su propia temporalidad y con interconexiones aún no plenamente comprendidas que remite al problema metodológico de orden más general sobre cómo entender los fenómenos macro a partir de lo micro o viceversa. La disponibilidad de bienes y servicios cuyo indicador por excelencia es el producto interno bruto (PIB), es uno de los componentes que inciden en la cuantía de ingresos que reciben los hogares, y representa, en esencia, el valor de la producción neta, es decir lo que resta de las ventas una vez que se descuentan los pagos por insumos y costos financieros. Una parte de este total acaba en manos de los propietarios del capital, quienes lo emplean no sólo en la reproducción cotidiana de sus propios hogares, sino también en la reproducción de su capital. Otra va a manos de los trabajadores asalariados, quienes llevan estos recursos a sus familias y los dedican, básicamente, a la reproducción de la fuerza de trabajo. Desde este punto de vista, la distribución del ingreso de los hogares y las personas depende no sólo del volumen neto de producción, sino también de su repartición entre los propietarios del capital y aquellas personas que sólo disponen de la fuerza de trabajo que venden en el mercado (asalariados): *grosso modo* depende de la distribución funcional del ingreso entre el capital y el trabajo.

Pero si bien esta clasificación sería suficiente para dar cuenta de la distribución primaria del ingreso en una economía plenamente capitalista, no es el caso cuando abordamos a las formaciones sociales latinoamericanas. El peso en estas economías de procesos de trabajo autónomos, en algunos casos bajo la forma de servicios técnico-profesionales, pero en su mayoría organizados a partir de estrategias domésticas de subsistencia orientadas a la reproducción simple de la fuerza de trabajo, constituyen un

rasgo que no puede omitirse si se desea evaluar la naturaleza y los cambios ocurridos en la distribución del ingreso de las sociedades latinoamericanas. En este contexto, los ingresos por cuenta propia, si bien no forman parte de la renta capitalista ni de la masa salarial, son ingresos mixtos de irregular magnitud generados por trabajadores autónomos a través de formas variables de organización laboral. Los ingresos mixtos son una mezcla de retribuciones al trabajo y de excedentes de explotación. Esta distinción es, en principio, de gran importancia dado que no hacerlo nos puede llevar a lecturas equivocadas en cuanto a la magnitud de la renta empresarial.¹

Las remuneraciones al trabajo manual o no manual, sea éste asalariado o no asalariado, es la fuente que más contribuye a la formación del ingreso de los hogares. Por una parte, los sueldos y salarios que obtienen las personas en calidad de trabajadores bajo relación de dependencia resultan del interjuego entre los requerimientos de las empresas, la disponibilidad de mano de obra y las instituciones y negociaciones colectivas que procuran regular dicha relación. Las corporaciones concurren al mercado laboral con los puestos de trabajo necesarios para llevar a cabo su producción, dichos puestos traen aparejados no sólo la cantidad de trabajadores, sino también sus correspondientes remuneraciones. Estos agentes se encuentran con la oferta de fuerza de trabajo, formada por todos aquellos que están en busca de empleo y que además de cumplir los atributos de edad y sexo, que se definen desde la demanda, cuentan con la experiencia y los conocimientos (capital humano) para desempeñar las funciones requeridas. En el caso de relaciones laborales reguladas por el Estado, instituciones como el salario mínimo o las convenciones colectivas de trabajo ponen en juego negociaciones entre actores colectivos (cámaras empresariales, sindicatos, colegios profesionales,

¹ En el sistema de cuentas nacionales se suele contabilizar como formando parte de la renta del capital el ingreso de los trabajadores autónomos y de los pequeños propietarios que emplean básicamente recursos familiares (ingresos mixtos).

etcétera), siempre bajo alguna mediación estatal, con el fin de fijar escalas salariales, así como redistribuir o recortar beneficios sociales o salarios indirectos. En un contexto de alta informalidad económica, estas instituciones están por lo general ausentes, quedando los contratos laborales librados a las micro relaciones de fuerza puestas en juego por las partes intervinientes, sin mucho margen para la acción colectiva ni la mediación estatal.

En el caso de los trabajadores autónomos o independientes, aquellos que poseen sus propios medios de producción, sus ingresos surgen del beneficio neto dejado por la venta de bienes o servicios propios, estando los precios regulados por el propio mercado, aunque también, cuanto más formal sea la actividad económica, por normas e instituciones públicas o privadas. Debido a que esta categoría engloba a una amplia gama de sectores sociales suele distinguirse, por una parte, entre los profesionales que tienen un título universitario, tales como un abogado que tiene su propio despacho o un médico que sólo atiende su consulta; por otra, aquellos que ejercen un trabajo u oficio independiente sin título profesional, como podría ser un productor agropecuario, un artesano, un plomero o un electricista, formados en el trabajo cotidiano, habiendo empezado su trayectoria laboral en calidad de aprendiz; y por último, una amplia y heterogénea capa de vendedores, limpiadores, separadores de basura y prestadores de servicios sociales o personales de muy baja calificación técnico-profesional, pero con amplia experiencia en materia de subsistencia en condiciones de indigencia. En ocasiones, así como en el sector formal las cámaras empresariales o asociaciones profesionales asumen la representación de intereses colectivos, en el caso de las actividades informales, puede ocurrir que se constituyan cooperativas, organizaciones o movimientos sociales con relativa capacidad para negociar de manera informal costos o precios más favorables a sus intereses.

Otro elemento que tiene incidencia sobre la desigualdad en la distribución del ingreso son las estrategias que emplean los hogares para utilizar su fuerza de trabajo y así generar sus ingresos. A lo largo de este libro se han hecho extensas referencias a inves-

tigaciones realizadas en distintos contextos sociales y en varios países, que han documentado que en condiciones de astringencia económica los hogares que disponen de recursos económicos escasos intensifican el uso de su fuerza de trabajo secundaria, como una manera de contrarrestar la reducción de sus flujos de ingreso y evitar, en lo posible, afectar la capacidad de reproducción de su fuerza de trabajo, aunque ello implique condenar a la pobreza a los menores en tanto no puedan seguir sus estudios regulares.

Desde finales de los años noventa ha ganado prevalencia en la política social las transferencias monetarias condicionadas. En muchos países se ha extendido la idea de apoyar a los sectores sociales más desfavorecidos entregándoles dinero a cambio de modificaciones en sus comportamientos como, por ejemplo, evitar que los menores trabajen y se mantengan en la escuela, asistir a revisiones médicas periódicas, etcétera. Dependiendo del monto de las transferencias y su cobertura, esta política social tiene incidencia tanto sobre los niveles de pobreza monetaria como sobre la distribución del ingreso.

En síntesis, la distribución del ingreso y su cambio a lo largo del tiempo depende de: *i*] el PIB, su evolución y la forma en que los mercados de trabajo, regulados en ocasiones por instituciones y actores colectivos, distribuye el ingreso entre el capital (renta de la propiedad) y el trabajo, ya sea asalariado (remuneración a asalariados) o no asalariado (ingresos mixtos), lo que genera la distribución primaria del ingreso; *ii*] de las decisiones que adoptan los hogares respecto al uso más o menos intensivo de su fuerza de trabajo disponible, y *iii*] de la distribución secundaria del ingreso ejecutada a través de la política social empleada por el Estado.

Temas que continúan abiertos

A lo largo del periodo estudiado los hogares mexicanos más pobres han hecho uso de su fuerza de trabajo secundaria (menores,

mujeres y ancianos) para generar los recursos necesarios para su reproducción, lo que ha compensado, parcialmente, la persistente caída en el ingreso con que contribuye cada perceptor a la formación del ingreso familiar. Además, como era de esperarse la autoexplotación forzada de los recursos laborales se intensifica en México en épocas de crisis. Las emigraciones de trabajadores excedentes se constituye en un mecanismo aceitado por los hogares para reducir costos y maximizar ingresos complementarios. La intensificación en el uso de la fuerza de trabajo y la emigración son amortiguadores contra cíclicos a las caídas en la actividad económica, en consecuencia, sus efectos no se reflejan en aumentos de la desocupación en los hogares de sectores populares. Por el contrario, en Argentina, a diferencia de México, los hogares pobres en épocas de crisis económicas no siempre pueden intensificar el uso de la fuerza de trabajo secundaria, por lo que las contracciones económicas tienden a manifestarse con frecuencia en un alza de la tasa de desocupación. Las unidades domésticas argentinas, sobre todo en los estratos medios y medios bajos, tienden a vivir en las épocas de vacas flacas con alto desempleo; o, en el caso de los estratos más bajos, con mayores niveles de marginalidad laboral.

Para el caso de México, el particular uso que hacen los hogares de la fuerza de trabajo disponible tiene su correlato con los hallazgos de un estudio macroeconómico realizado por José Casar (en proceso de publicación). Este autor descompone la tasa de crecimiento del PIB per cápita mexicano en las tasas *i*] del PIB por trabajador y *ii*] del crecimiento del número de trabajadores en relación con el número de habitantes, durante los años comprendidos en los periodos 1981 a 1994 y 1994 al 2000. En efecto, los avatares por los que pasó la economía mexicana en los años ochenta hasta inmediatamente antes de la crisis de 1994 (véase el capítulo 5) dieron lugar a una caída de la tasa de crecimiento del PIB per cápita del orden de -0.3% , producto que se compone de una reducción en la tasa de variación del PIB por trabajador de 1.5% anual, compensada parcialmente por un alza de 1.3% anual en el número de trabajadores por habitantes. Desde 1995 al 2000,

la economía mexicana recuperó la senda del crecimiento, su PIB per cápita creció a 1.7% anual, la tasa de crecimiento por trabajador a 0.7 anual y la tasa de variación del número de trabajadores por habitantes se redujo a 0.9, sin embargo, el esfuerzo productivo de los hogares no desapareció. Estos datos muestran que la estrategia de los hogares mexicanos pobres, que consiste en emplear su fuerza de trabajo secundaria, en aras de lograr su reproducción social, y acentuar dicha estrategia en los años en que deben enfrentar contextos económicos desfavorables, dejan su huella en el nivel macroeconómico.²

Ha quedado fuera de los alcances de este libro investigar los porqués del comportamiento diferente de los sectores de menos recursos económicos en Argentina y México, pero inevitablemente surgen algunas hipótesis que deberán ser objeto de estudios posteriores. Según Salvia (2012), el hecho de que el sector informal no tenga en Argentina un comportamiento contra cíclico clásico en momentos de crisis, se explica por la particular segmentación que presenta la estructura social del empleo y del consumo en la economía argentina y su relación con los ciclos de “*stop and go*” que modelan de manera distinta el comportamiento económico de ambos sectores, sin que se pueda omitir el papel que asumen las instituciones estatales, gremiales y sociales, como factores de regulación de tales relaciones económicas.

Dada la rigidez relativa de las relaciones laborales en el sector formal, debido a la influencia de las instituciones laborales, las crisis generan una fuerte retracción de la carga laboral y de los salarios reales, antes que una reducción brusca de puestos de trabajo. De esta manera, el mercado formal tiende a ajustar por precios más que por cantidades. Al mismo tiempo, los gobiernos respon-

² No sabemos de una descomposición equivalente para Argentina, pero en caso de haberla se debería encontrar, de acuerdo con las conclusiones de este estudio, que las variaciones en el PIB por persona serían más o menos de igual magnitud que las experimentadas por el PIB por trabajador, esto querría decir que el efecto de la tasa de crecimiento del número de trabajadores por habitante sería despreciable o muy pequeño.

den a las crisis aumentando el nivel de empleo público, los seguros de desempleo o los planes sociales de empleo, todo lo cual es utilizado como mecanismo contra cíclico para garantizar un mínimo de consumo interno y control del conflicto social. Sin embargo, esto no basta, y al retraerse la demanda de bienes y servicios por parte de los sectores medios y trabajadores formales hacia el sector informal, dada la mayor flexibilidad laboral relativa de este último y su mayor empobrecimiento interno, tiene lugar un aumento tanto del desempleo como de la subocupación en este sector. La mayor desocupación –sea por pérdida de empleo o mayor oferta laboral– sólo encuentra compensación –en los estratos más pobres– en autoempleos de subsistencia orientados a mercados marginales y extralegales. Pasada la crisis, la reactivación del sector formal se ve acompañada en general –debido sobre todo a presiones sindicales– con mejoras casi inmediatas en los salarios reales. El aumento de las capacidades de consumo en el segmento formal impacta en forma directa en un incremento en la demanda de bienes y servicios hacia el sector informal, lo cual genera mayor nivel de autodemanda y una reducción de las tasas de subocupación y de desempleo abierto. La existencia de una importante clase media conformada por trabajadores autónomos, obreros y empleados semicalificados, cuyas necesidades laborales y de consumo se realizan en el mercado interno, pero por fuera del sector formal, constituye una de las condiciones que hacen posible este particular comportamiento procíclico del sector informal urbano argentino (Salvia, 2012: 62-65). Si bien esta explicación no es la única posible para entender la forma diferencial en que reaccionan los hogares de ambos países a las vicisitudes económicas, constituye un buen punto de partida para llevar a cabo una investigación comparativa que ayude a entender en mayor profundidad dicho fenómeno y, por lo tanto, lograr una visión más profunda de uno de los procesos que tiene incidencia sobre la desigualdad económica y sus cambios a lo largo del tiempo.

Hasta este punto hemos dado cuenta de la correlación entre el uso de la fuerza de trabajo en los hogares y al nivel macroeconó-

mico, pero no hemos siquiera avizorado los procesos que probablemente mediarían entre los niveles macro y micro, que en este caso particular equivale a preguntarse por los vínculos entre las distribuciones funcional y personal del ingreso. Éste es un tema cuya dilucidación requiere un mayor esfuerzo teóricos, pero también empírico debido a los sesgos que presentan las encuestas que proporcionan la información de los hogares, así como a las diferencias en las definiciones de los conceptos empleados en las encuestas y en el sistema de cuentas nacionales. A pesar de que es poco lo que se ha avanzado en este tema, hay algunos progresos que indican caminos que habrá que explorar para acumular conocimiento sobre la relación entre la macro y la micro desigualdad.

En un trabajo econométrico dedicado a estudiar la declinación que ha registrado la participación del ingreso laboral en la economía mexicana entre los años 1990 y 2015 (la participación pasó de 40% a mediados de los años noventa a 28% en 2015), Ibarra y Ros (en proceso de publicación) plantean que el lento crecimiento de los sectores modernos de la economía (como el registrado por México durante ese periodo), conduce a una expansión de las actividades informales, caracterizadas por rendimientos decrecientes a escala. La dinámica del sector formal no es suficiente para abatir el peso del sector informal en el sistema económico, sino que continúa creciendo con productividades cada vez menores y por lo tanto ingresos decrecientes. Al mismo tiempo, los salarios de los trabajadores del sector formal quedan anclados a los ingresos de los ocupados en el sector informal y por consiguiente los aumentos de productividad van a manos del capital. De manera sintética, los autores dicen: “mientras los ingresos informales y los salarios formales permanecían anclados al estancamiento de la productividad en el autoempleo, el aumento de la productividad en el sector moderno se acumuló en favor de las ganancias”.

Para el caso argentino, los trabajos de Salvia (2012), Vera (2015) y Salvia, Vera y Poy (2016), centrados tanto en el periodo de reformas neoliberales (1992-2003) como durante la etapa de medidas heterodoxas (2003-2014), ofrecen resultados para el

Gran Buenos Aires a través de las encuestas de hogares que dan cuenta de un comportamiento sectorial similar al observado en el caso mexicano. Si bien en ambos periodos, a diferencia de México, los ciclos de crecimiento estuvieron acompañados de aumentos en el ingreso salarial y no salarial al interior del sector formal, con menor o mayor aumento en el nivel de empleo del sector según el periodo, ambas tasas de crecimiento estuvieron por debajo del crecimiento que experimentó el producto agregado a nivel regional. Al mismo tiempo, con relativo estancamiento del empleo en el sector informal en ambos periodos, las remuneraciones al interior mismo sufrieron una fuerte caída o estuvieron por debajo de la media de la economía, ampliándose la brecha productiva con el sector formal (Salvia y Vera, 2013: 447-451; Salvia, Vera y Poy, 2015: 145-163). Este comportamiento en el mercado de trabajo –tal como se volvió a mostrar en el capítulo 3 de este libro– tuvo su particular correlato en el aumento de la desigualdad en distribución del ingreso en los hogares según la fuente sectorial de ingresos laborales.

Si bien las ganancias del capital, en general, y de las utilidades de las empresas, en particular, quedan reflejadas en las encuestas de hogares en el rubro “renta del capital”, es sabido que ésta es la partida que presenta los mayores niveles de subregistro (Cortés, F., 2000: 317-319). Debido a ello, la mayor concentración en el ingreso, impulsada por el aumento de las ganancias del capital, difícilmente queda reflejada en las encuestas de hogares, por lo que no repercutirá en aumentos en la desigualdad en la distribución del ingreso de los hogares. Sin embargo, ambos estudios mencionados han mostrado que durante los procesos de apertura económica, las empresas del sector orientado al mercado externo demandan fuerza de trabajo calificada, que al ser escasa eleva los salarios, provocando aumentos en la desigualdad en los ingresos laborales. Uniendo los hallazgos macro y microsociales se puede concluir que el crecimiento del sector moderno no sólo provoca mayor concentración del ingreso por la repartición entre trabajo y capital, sino también porque aumentan las discrepancias entre los ingresos de los asalariados según sector productivo. En las

épocas de moderado crecimiento del sector comerciable (apertura comercial mediante) tiende a crecer la desigualdad en la distribución funcional y también en la distribución personal del ingreso, pero la primera debido a la mayor participación del capital, mientras que la segunda por una ampliación en las disparidades en el pago al trabajo.

Este libro se centró en el estudio de la desigualdad en la distribución del ingreso monetario, que por definición es la suma de los recursos líquidos que reciben los miembros de un hogar, ya sea por sus actividades laborales –en calidad de asalariados dependientes o autónomos–, transferencias que pueden provenir de otros hogares, o bien del gobierno (como son los apoyos que proporcionan los programas sociales) y rentas del capital. Sin embargo, a lo largo del desarrollo de esta investigación el interés ha ido derivando al estudio del ingreso laboral, debido a tres razones: *i]* se cuenta con una mayor densidad conceptual y con teorías más acotadas que para estudiar el ingreso, *ii]* constituye la mayor parte del ingreso monetario y *iii]* es la fuente del ingreso que tiene los menores niveles de subregistro.

REFERENCIAS

- Casar, J. México a diez años de la Gran Recesión: La persistencia del lento crecimiento y la profundización de la desigualdad (en proceso de publicación, INFOPUED 2018).
- Cortés, F. (2000). *La distribución de la riqueza en México en épocas de estabilización y reformas económicas*. México: M. A. Porrúa Grupo Editorial.
- Ibarra, C., Ros, J. The decline of the labour share in Mexico: 1990-2015 (en proceso de publicación, Working Paper UNU Wider).
- Salvia, A. (2012). *La trampa neoliberal. Un estudio sobre los cambios en la heterogeneidad estructural y la distribución del ingreso en Argentina: 1992-2003*. Buenos Aires: Eudeba.
- Salvia, A. y Vera, J. (2013). Heterogeneidad estructural y distribución

de los ingresos familiares en el Gran Buenos Aires (1992-2010). *Desarrollo Económico*, 52(207), 427-462.

Salvia, A., Vera, J. y Poy, S. (2015). "Cambios y continuidades en la estructura ocupacional urbana argentina". En J. Lindenboim y A. Salvia (coords.). *Hora de balance: proceso de acumulación, mercado de trabajo y bienestar. Argentina 2002-2014*. Buenos Aires: Eudeba.



ÍNDICE

PREFACIO	9
1. INTRODUCCIÓN. LA DESIGUALDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN ARGENTINA Y MÉXICO	
<i>por</i> FERNANDO CORTÉS y AGUSTÍN SALVIA	11
2. TRANSFORMACIONES ECONÓMICAS, REFORMAS ESTRUCTURALES Y DESIGUALDAD DISTRIBUTIVA DEL INGRESO MONETARIO FAMILIAR EN ARGENTINA (1974-2014)	
<i>por</i> SANTIAGO POY y AGUSTÍN SALVIA	63
3. CONTEXTO SOCIOECONÓMICO PARA LA COMPRENSIÓN DE LA EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD DEL INGRESO MONETARIO EN MÉXICO, 1970-2014	
<i>por</i> SARA OCHOA, ILIANA YASCHINE	131
4. POLÍTICAS ECONÓMICAS Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO MONETARIO EN LOS HOGARES DEL GRAN BUENOS AIRES (1974-2014)	
<i>por</i> AGUSTÍN SALVIA, JULIETA VERA y EDUARDO DONZA	207
5. LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO MONETARIO DE LOS HOGARES <i>VIS A VIS</i> LA EVOLUCIÓN ECONÓMICA. MÉXICO 1977-2014	
<i>por</i> ISRAEL BANEGAS y FERNANDO CORTÉS	265
6. EL MERCADO LABORAL Y LAS POLÍTICAS SOCIALES: ANÁLISIS DE LOS FACTORES SUBYACENTES A LA DESIGUALDAD EN ARGENTINA (1974-2014)	
<i>por</i> JULIETA VERA y SANTIAGO POY	309

7. FACTORES SUBYACENTES DE LA DESIGUALDAD
DE INGRESOS EN MÉXICO (1977-2014)

por ISRAEL BANEAS

37¹

8. CONCLUSIONES: ARGENTINA Y MÉXICO...
¿IGUALMENTE DESIGUALES?

por FERNANDO CORTÉS y AGUSTÍN SALVIA

43¹

Argentina y México: ¿Igualmente (des)iguales?
se imprimió en el mes de septiembre de 2019
en mujica impresor, s. a. de c. v., camelia 4, el manto,
09830, iztapalapa, ciudad de méxico,
sobre papel bond de 75 g, compuesto con las familias
tipográficas minion pro 11/13.6 pts. y avenir; el tiraje
fue de 500 ejemplares

