



UNIVERSITAT DE
BARCELONA



MÁSTER EN ESTUDIOS
INTERNACIONALES

La desigualdad de ingreso desde la perspectiva de la OCDE: El caso de México

Paloma Gómez Pereira

Memoria del Máster en Estudios Internacionales
Curso 2015-2016
Trabajo dirigido por: Dra. Patricia García Durán

La desigualdad de ingreso desde la perspectiva de la OCDE: El caso de México

Resumen del trabajo

La desigualdad de ingreso se ha convertido en un tema prioritario de las agendas nacionales e internacionales ya que, en los últimos años, la brecha entre los ingresos más altos y más bajos se ha ensanchado de forma alarmante. Esto se debe tanto a los cambios en la estructura del mercado laboral como al deficiente papel redistributivo del Estado. Las aportaciones que ha realizado la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) para abordar el tema son de gran valor ya que, a través de diversos esfuerzos, la Organización ha complementado la visión meramente económica y técnica que ha caracterizado sus estudios, para dirigirlos al tema social y al bienestar de los ciudadanos de sus países miembros y de todos los países que soliciten su consulta.

La presente investigación aborda el tema de la desigualdad de ingreso visto desde la perspectiva de la OCDE, en su dinámica de colaboración con el primer país en vías de desarrollo que admitió como miembro: México. Con un Coeficiente de Gini que ronda los 0.5, frente al 0.3 del promedio de los miembros de la OCDE, México tiene características en su sistema educativo y mercado laboral, así como índices de pobreza que no permiten la aplicación de las fórmulas convencionalmente utilizadas por la Organización y, por lo tanto, lo convierten en un caso especial de estudio.

Utilizando un método comparativo entre las recomendaciones de la Organización para abatir la desigualdad y las estrategias y líneas de acción del Gobierno de México en sus veinte años de relación, el objetivo es testar si México en su política pública las ha tomado en cuenta y aplicado. Los resultados del análisis indican que, aunque a nivel de política pública México sí ha adoptado las recomendaciones de la Organización, éstas han encontrado varios obstáculos para hacerse realidad. Diversas presiones políticas, económicas y sociales, así como un problema de aplicabilidad, han llevado a que las recomendaciones de la OCDE no hayan reportado los resultados esperados. Dicho de otro modo, el Gobierno de México ha asumido los principios de la OCDE como propios y ha trabajado con la Organización para contar con las mejores prácticas a nivel mundial para abatir la desigualdad, pero debe trabajar de manera más cercana con ella para que las recomendaciones se adapten mejor a su realidad.

Índice

Introducción	5
1. El concepto de la desigualdad de ingreso y la perspectiva de la OCDE	8
<i>1.1 Concepto e importancia de la desigualdad de ingreso</i>	8
<i>1.2 Principales drivers de la desigualdad de ingreso</i>	11
1.2.1. Los movimientos en el mercado laboral	12
1.2.2. El papel de los gobiernos en torno a la redistribución	17
<i>1.3 Conclusiones</i>	19
2. El trabajo de la OCDE sobre desigualdad	21
<i>2.1 ¿Qué es la OCDE y cómo trabaja con sus estados miembros?</i>	21
<i>2.2 Trabajo de la Organización sobre la desigualdad</i>	24
<i>2.3 Conclusiones</i>	27
3. Método de investigación: el caso de estudio de México	28
<i>3.1 La entrada de México a la OCDE y su dinámica de colaboración</i>	28
<i>3.2 La situación de la desigualdad de ingreso en México</i>	33
<i>3.3. Método de análisis</i>	40
<i>3.4 Conclusiones</i>	42

4. La relevancia de las recomendaciones de la OCDE en la política pública mexicana sobre desigualdad	44
<i>4.1 Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)</i>	44
<i>4.2 Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)</i>	46
<i>4.3 Presidente Vicente Fox Quesada (2000-2006)</i>	49
<i>4.4 Presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)</i>	52
<i>4.5 Presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018)</i>	55
<i>4.6 Comparación entre las recomendaciones de la OCDE y las acciones del Gobierno de México</i>	58
<i>4.7 Conclusiones</i>	66
5. Conclusiones	68
Obras Generales	72
Documentos de Organizaciones Internacionales	74
Artículos de Revistas	77

Introducción

A partir de los años ochenta y con más fuerza desde la exitosa publicación del libro “El Capital en el Siglo XXI” de Thomas Piketty en 2013 y de las palabras del presidente de Estados Unidos de América, Barack Obama en un discurso de diciembre de ese mismo año, refiriéndose a ella como el “desafío definitorio de nuestro tiempo”¹, la desigualdad ha tomado un papel protagónico en los debates nacionales e internacionales de los últimos tiempos. La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) tomó nota de este fenómeno y al adoptar, en septiembre de 2015, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se incluyó como el número 10 el “Reducir la desigualdad en y entre los países” y que en las metas buscadas dentro de éste se encuentre el “lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior de la media nacional”².

La medida utilizada en los ODS corresponde a la desigualdad de ingreso, entendida en términos generales como la brecha que existe entre los ingresos más altos y los ingresos más bajos de la población. Si bien es cierto que la desigualdad de ingreso es solamente una parte de las desigualdades económicas, y sólo es un elemento de comparación entre los niveles de bienestar de los países, esta variante aporta una plataforma de medición cuantificable que permite realizar un análisis más concreto y simple que cualquier otro criterio.

Los 35 estados que forman parte de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y que son considerados, en su mayoría, como los países con niveles de desarrollo más altos, no han sido inmunes a los debates relacionados con la desigualdad de ingreso y la han visto agudizarse dentro de sus sociedades de manera profunda en los últimos 30 años. En los años ochenta, el 10% de la población más rica de estos países ganaba siete veces más que el 10% más pobre. A la fecha, esa diferencia se ha incrementado a 10 veces más. Además, si se contabilizan la propiedad y otras formas de riqueza como el capital y los ahorros, la situación es aún más preocupante con el 10% más rico controlando la mitad de la

¹ The White House - President Barack Obama. (4 de diciembre de 2013). *Remarks by the President on Economic Mobility*. Recuperado el 13 de junio de 2016, de <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/12/04/remarks-president-economic-mobility>

² UN (2015), *Objetivo 10: Reducir la desigualdad en y entre los países*. Recuperado el 13 de junio de 2016 de <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/inequality/>

riqueza mundial, y el 1% más rico el 18%¹. Cabe mencionar que, en la mayoría de las economías emergentes, particularmente en Latinoamérica, existieron indicios positivos de una reducción en la desigualdad de ingreso en los primeros años del siglo XXI, debilitándose a partir del 2010. Sin embargo, sus niveles de desigualdad aún se encuentran muy por encima del promedio de los países de la OCDE.

La OCDE, siguiendo la misión establecida en la Convención que le dio vida al promover políticas que busquen el bienestar social y económico de las personas alrededor del mundo, ha dirigido varios esfuerzos para diseñar las mejores estrategias que permitan reducir las desigualdades intra y entre sus miembros. Desde hace varios años, la Organización identifica las buenas prácticas en este ámbito entre los países que la componen y les ofrece recomendaciones para que éstas puedan ser adaptadas a sus respectivas realidades. El poder responder a la desigualdad es una tarea compleja y multidimensional que puede incluir iniciativas en muy diversos frentes como medidas fiscales, salud, educación, mercados laborales, etc. Algunas de ellas podrán ser positivas para reducir la desigualdad e impulsar el crecimiento económico, pero esto no es siempre el caso por lo que se tienen que tomar decisiones difíciles y la OCDE puede ser un apoyo imprescindible para tomarlas.

Por ser un caso paradigmático en la desigualdad de ingreso, México tiene un gran potencial para aprovechar las oportunidades que otorga la cooperación internacional que ofrece la OCDE. Tomando en cuenta los datos que arroja el Coeficiente de Gini, si se compara a México con los otros países de la OCDE, el resultado es alarmante. En esta escala donde el 0 es la perfecta igualdad y el 1 la perfecta desigualdad, el promedio de los países de la OCDE es de 0.3 mientras que en México se dispara a 0.45, convirtiéndolo en un país con urgente necesidad en la mejora en sus estrategias.

El presente trabajo se centra en valorar si las directrices sugeridas por la OCDE han tenido un impacto en las políticas públicas nacionales mexicanas. La hipótesis del trabajo es que México ha ido adaptando su política pública contra la desigualdad a dichas recomendaciones de la OCDE, aunque éstas se han encontrado con varias dificultades al ser implementadas.

¹ OECD. (2015). *Income Inequality: The Gap between Rich and Poor*. Paris: OECD Insights, OECD Publishing. doi:<http://dx.doi.org/10.1787/9789264246010-en>, pp. 3 y 69

Para testarla se propone un análisis comparativo entre las directrices dictadas por la Organización y documentos oficiales y proyectos específicos del gobierno mexicano. Entre estas fuentes destacan los planes nacionales de desarrollo sexenales, es decir por periodo presidencial, desde el año en que México ingresó a la OCDE a la fecha.

Este trabajo se estructura en cinco capítulos. Los dos primeros capítulos son de naturaleza conceptual. En el primero, se define el concepto de desigualdad de ingreso con especial atención en la perspectiva de la OCDE y se identifican los probables causantes de este fenómeno. En el segundo capítulo, se explica la dinámica de trabajo de la OCDE con sus estados miembros y cómo trabajan para lograr objetivos compartidos. Asimismo, se establece cómo el mandato y los objetivos de la OCDE se alinean con los esfuerzos de los países por implementar mejores políticas para responder al desafío de la desigualdad, determinando cuándo el tema cobra real relevancia en las actividades de la Organización y cuál ha sido su evolución. En el tercer capítulo, se justifica la elección de México como caso de estudio y se detalla el método de investigación. En el capítulo cuatro, se expone la comparación entre las recomendaciones emitidas por la OCDE y las acciones del Gobierno de México con el objetivo de encontrar coincidencias y discrepancias. Finalmente, en el capítulo cinco se desarrollan las conclusiones.

Capítulo 1. El concepto de la desigualdad de ingreso y la perspectiva de la OCDE

Este capítulo tiene como objetivo explicar el concepto, las causas y las implicaciones de la desigualdad de ingreso. En el primer apartado se define el concepto de la desigualdad de ingreso y se expone su relevancia al determinar sus efectos en el tejido social y su impacto en la estabilidad de la sociedad. En un segundo apartado, se explican los principales *drivers* o factores que causan y agudizan esta desigualdad, y se expone cómo éstos son distintos en los países desarrollados y en las economías emergentes. Todas estas consideraciones son vistas a través de la perspectiva de la OCDE, complementada con la literatura sobre desigualdad de los autores más destacados del debate actual como Thomas Piketty y Anthony Atkinson.

1.1 Concepto e importancia de la desigualdad de ingreso

Según el diccionario Oxford¹, la desigualdad se entiende en términos comunes una condición en la que no se tiene el mismo tamaño, grado o circunstancia. Sin embargo, el diccionario Merriam-Webster² ya lo relaciona con una noción económica y lo define como una situación injusta en la que algunas personas tienen más derechos o más oportunidades que otros, o como disparidad social.

La tarea de medir esa disparidad es compleja. Hoy en día, la forma más comúnmente utilizada es el Coeficiente de Gini, la cual reporta sobre la desigualdad de ingreso. Ideada por el economista italiano Corrado Gini a principios del siglo XX, la idea básica detrás de este indicador es representar con el valor de 0 a una sociedad en la que todos tienen el mismo ingreso, y, por lo tanto, no existe la desigualdad, mientras que, al otro lado de la escala, se usa el 1 para representar a una sociedad donde sólo una persona recibe todo el ingreso, provocando una total desigualdad. El primer problema de este acercamiento reside en que conseguir los datos necesarios para esta labor resulta complicado ya que las dos principales

¹ Oxford Dictionary. (s.f.). *Inequality*. Recuperado el 17 de octubre de 2016, de British & World English: <https://en.oxforddictionaries.com/definition/inequality> (s.p.)

² Merriam- Webster. (s.f.). *Definition of Inequality*. Recuperado el 17 de octubre de 2016, de <http://www.merriam-webster.com/dictionary/inequality>

fuentes de información provienen de datos fiscales y de encuestas a los hogares, lo cual dificulta crearse una idea sobre todo de los ingresos máximos y mínimos. Por ejemplo, se estima que, en las estadísticas de México, un caso extremo, las encuestas no consideran ni a la mitad de los hogares¹.

Un segundo problema radica en que, aunque el Coeficiente de Gini puede dar una idea global de la situación, conlleva un número de simplificaciones y suposiciones. Al hablar de desigualdad es importante mencionar más que sólo el ingreso: el prospecto de encontrar un trabajo de calidad, tener salud y educación, disfrutar de oportunidades para construir riqueza o un patrimonio están estrechamente relacionados con su entorno socioeconómico. No obstante, puede ser utilizada como marco de referencia al hacer comparaciones entre países y como indicador ante la eficacia de las acciones de un estado.

Para poder estimar el Coeficiente de Gini cabe definir el concepto de ingreso. La OCDE distingue entre varias formas de ingreso, las cuales se ven afectadas o beneficiadas por diversos factores. La forma más sencilla es el ingreso de mercado – *market income*- que es el flujo de dinero que llega a un hogar de parte de algún empleador por realizar un trabajo, por tener su propio negocio, por cobrar rentas sobre propiedades, etc., pero no considera impuestos, contribuciones de seguro social o transferencias gubernamentales. Si a este ingreso se suman esos beneficios del estado y se restan los impuestos directos correspondientes se conforma el *disposable income* o ingreso disponible, el cual es el más importante para los hogares pues refleja exactamente cuánto tienen para gastar en bienes y servicios, así como para ahorrar. Al agregar subsidios indirectos como en energía y alimentos, y al restar los impuestos indirectos que son aquellos que se pagan por consumir algo (por ejemplo, el Impuesto al Valor Agregado), obtenemos el ingreso pos-fiscal. Finalmente, el ingreso final es aquel que incluye los servicios públicos como salud y educación, ya que al tener éstos cubiertos, los ingresos de un hogar pueden aumentar considerablemente. Normalmente, las estimaciones de desigualdad se basan en la comparación de ingreso disponible. Por ello, en los próximos apartados, cuando se habla del

¹ BOURGUIGNON, F. (2016). Inequality and Globalization: Social forces and ideas can drive political actions that reshape the economic landscape. *Foreign Affairs*, Enero / Febrero 2016. Obtenido de: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2015-12-14/inequality-and-globalization> (s.p.)

ingreso, se hace referencia a éste último, y en los otros casos se especifica a cuál se está refiriendo.

Como se mencionó anteriormente, la evidencia sugiere que la desigualdad de ingreso está en ascenso, pero esto no siempre ha sido una realidad. Durante gran parte del siglo XX, la brecha entre ricos y pobres, fue disminuyendo. Este efecto empezó a revertirse entre los años setenta y ochenta, ascendiendo de manera progresiva a partir de entonces, y agudizándose después de la crisis financiera global de 2008. Existe una preocupación creciente sobre qué sucede cuando la brecha entre los ricos y pobres se vuelve demasiado amplia y el crecimiento económico sólo beneficia a los mejor pagados. La evidencia sugiere que la desigualdad puede tener un efecto nocivo en la estabilidad de las sociedades. Esto se debe a que afecta la forma en la que los distintos grupos sociales interactúan, disminuyendo la confianza que existe entre ellos y creando la posibilidad de malestar social. Asimismo, la desigualdad puede generar un resentimiento social que dificultaría llegar a un consenso político, lo cual puede resultar en cambios de política repentinos, movimientos populistas y proteccionistas, o gobiernos que sólo sirven a los intereses de sus partidarios, debilitando las instituciones.

Mientras que todos los ciudadanos tengan acceso igualitario a educación y a otros servicios públicos, un cierto nivel de desigualdad es económicamente inevitable y políticamente aceptable. Sin embargo, cuando se vive en un entorno de privilegio para unos y exclusión para otros, se hace más complejo que las personas talentosas de entornos desfavorecidos puedan mejorar sus condiciones y se facilita que los descendientes de grupos sociales más altos puedan tener excelentes estándares de vida con poco esfuerzo. Por lo anterior, el mayor impacto en el tejido social de la desigualdad se encuentra en la falta de movilidad social, entendida como el grado en el que la riqueza de un individuo cambia con el tiempo¹. Análisis de la OCDE sugieren que la gente que permanece en el quintil más alto y en el quintil más bajo durante toda su vida es cercano al 70%².

¹ Autor, D. H. (23 de mayo de 2014). Skills, education, and the rise of earnings inequality among the “other 99 percent”. *Science*, 344(6186), 843-851, p. 848

² OECD. (2008). *Growing Unequal?: Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. París: OECD Publishing. doi:<http://dx.doi.org/10.1787/9789264044197-en> , p.71

La movilidad intergeneracional es de gran relevancia ya que cuando los hijos “heredan” el status económico de sus padres, los sentimientos de injusticia y de falta de oportunidad se fortalecen, generando individuos menos productivos y más dependientes de la ayuda social. El contexto macroeconómico de cada país puede ser decisivo cuando los hijos comparan su situación con la de sus padres, sin embargo, es cierto que en cuanto la desigualdad se ensancha, es mayor la brecha que hay que cubrir.

1.2 Principales *drivers* de la desigualdad de ingreso

La desigualdad de ingreso es producto de movimientos económicos, políticos y sociales. Estos cambios se dan tanto en los países desarrollados como en las economías emergentes, definidas como economías con alto crecimiento o con niveles de ingreso per cápita parecidos a los de los países de la OCDE¹, aunque en diversas ocasiones se manifiestan de forma distinta en unos y otros. Se trata de cambios de la más diversa índole y pueden surgir de forma espontánea dentro de una sociedad, como, por ejemplo, las transformaciones en la estructura familiar. Aunque las familias “tradicionales” representan aún el 46% de los hogares, han declinado en más de 9% en los últimos años². Hoy en día, las familias con una sola cabeza son más que en cualquier otro momento de la historia, representando un 20% de los hogares³ en relación con el 15% de los años ochenta⁴. Este cambio se traduce en mayor desigualdad ya que estos hogares tienen menor posibilidad de beneficiarse de los ahorros que genera el compartir ingresos y gastos. Sin embargo, también existen factores de cambio que provocan desigualdad que son resultado de la política pública y que, por lo tanto, pueden ser abordados a través de ésta. Estos *drivers* son: los movimientos en el mercado laboral y el papel de los gobiernos en torno a la redistribución.

¹ OECD. (2009). *Globalisation and Emerging Economies: Brazil, Russia, India, Indonesia, China and South Africa*. Paris: OECD Publishing. doi:<http://dx.doi.org/10.1787/9789264044814-en>, p. 9

² OECD. (2008). *Growing Unequal...* pp. 58 y 59

³ OECD. (2015). *All on board: Making Inclusive Growth Happen*. Paris: OECD Publishing. doi:<http://dx.doi.org/10.1787/9789264218512-en>, p. 76

⁴ OECD. (2011). *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*. Paris: OECD Publishing. doi:<http://dx.doi.org/10.1787/9789264044197-en>, p.33

1.2.1. Los movimientos en el mercado laboral

Thomas Piketty ha definido la desigualdad en el empleo como la “desigualdad contemporánea fundamental”¹. Y es que las transformaciones en el mercado laboral de las últimas décadas son, sin duda, el factor más relevante respecto a la desigualdad de ingreso ya que los sueldos o salarios corresponden a $\frac{3}{4}$ partes del ingreso de los hogares². Estas transformaciones son igualmente importantes en países desarrollados y no desarrollados, aunque se reflejan de forma diferente.

En los países desarrollados, uno de los mayores cambios es el incremento de los trabajos no tradicionales o *non-standard work*. Aunque no existe una definición universalmente aceptada de los trabajos no tradicionales, éstos suelen referirse a todos aquellos que no conforman la norma de trabajo regular, a tiempo completo, con un solo empleador a través de un plazo mediano o largo. Esto incluye trabajos temporales, *part-time* o *self-employment*. Desde los años noventa, más de la mitad de los trabajos creados fueron en algunas de las formas no tradicionales y hoy en día representan alrededor de una tercera parte de todos los empleos existentes en los países de la OCDE³. Este dato es importante, ya que parece existir una correlación entre el grado de pobreza y el empleo no tradicional: el 36% de los hogares de los países miembros de la OCDE donde el ingreso proviene de trabajos no tradicionales se encuentran en el último quintil de ingreso de la población. Aunque esta proporción es bastante menor a aquellos que están desempleados (54%), es más de tres veces que la de trabajos tradicionales⁴.

Otro aspecto crucial a tomar en cuenta en los países desarrollados es el desempleo. Stiglitz quien ha estudiado a fondo el fenómeno de la desigualdad en Estados Unidos, lo define como el “peor fallo del mercado, la principal fuente de ineficiencia y una importante causa de la desigualdad”⁵. Durante los años más críticos de la última crisis económica (2007- 2011), el

¹ Piketty, T. (2015). *La economía de las desigualdades: cómo implementar una redistribución justa y eficaz de la riqueza*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores, p. 45

² OECD. (2015). *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*. Paris: OECD Publishing. doi: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235120-en>, p. 136

³ *Ibid*, p. 15

⁴ *Ibid*, p. 174

⁵ Stiglitz, J. E. (2012). *El Precio de la Desigualdad: el 1% de la población tiene lo que el 99% necesita*. Madrid: Santillana, p. 12

alto índice de desempleo tuvo como consecuencia que las diferencias en los ingresos de mercado se convirtieran en el principal detonante de la desigualdad. Esto provocó finalmente que el promedio del ingreso disponible de los hogares se estancara o cayera en la mayoría de los países de la OCDE, llegando a reducirse en un -8% en Grecia y -3.5% en España, Irlanda e Islandia¹.

En el caso de las economías emergentes, el problema radica en la falta de trabajos mejor protegidos y mejor remunerados. En estas economías suele ser crucial el papel del empleo informal, el cual puede alcanzar un 80% en India, un 60% en Colombia y Perú, un 50% en Brasil y México, y un 30% en China y Sudáfrica². Éste limita la capacidad del sistema de impuestos para ser utilizado como herramienta redistributiva ya que reduce de manera sustantiva la base fiscal y favorece la evasión de impuestos. Las economías emergentes suelen recaudar solamente entre el 1% y el 3% del PIB a través de los impuestos al trabajo³ y convierten a la economía en dependiente de los impuestos al consumo y “dado que los pobres gastan un mayor porcentaje de sus ingresos, ese tipo de impuestos a menudo es regresivo”⁴.

A primera vista, parecería que los trabajos no tradicionales y el trabajo informal no aumentan la desigualdad ya que un mayor número de personas, especialmente personal no calificado, recibe un sueldo y la cantidad de éstas pidiendo beneficios de desempleo es menor. Sin embargo, tiene un efecto radical ya que estos trabajos suelen ser peor remunerados en términos tanto de ingreso anual como por hora. Además, la situación de los trabajadores suele ser más inestable al no contar con seguros ante el desempleo, enfermedades, maternidad o incapacidad. Finalmente, se enfrentan a una perspectiva de menor crecimiento profesional por la restricción del acceso a formación y capacitación, perpetuando el círculo vicioso de empleos poco productivos y pobreza.

¹ OECD. (2015). *In It Together...* p. 24

² *Ibid*, p. 296

³ OECD. (2011). *Divided We Stand...* p. 62

⁴ Stiglitz, J. E. (2012). *El Precio de la Desigualdad...* p. 61

Atkinson¹ y Piketty (2014) coinciden en que, ante la desigualdad de los salarios, tanto para economías desarrolladas como emergentes, la oferta y la demanda de las habilidades que adquieren las personas es de la mayor relevancia. Thomas Piketty llega a establecer que “la teoría más simple para explicar la desigualdad de los salarios es que distintos asalariados hacen aportes diferentes a la producción de la empresa”². David Autor, académico del prestigioso Massachusetts Institute of Technology (MIT), propone que el valor de un trabajador se basa tanto en sus habilidades (tareas que pueden realizar) como en su escasez (al menor número de personas que puedan realizar ese trabajo, mayor será su valor)³. La demanda de las economías nacionales por las habilidades está estrechamente relacionada con el nivel de ingreso que generan, provocando que “un sector importante de la población, al cual ni el sistema educativo ni la experiencia personal pudieron brindar estas calificaciones, se ve relegado a sectores de baja productividad... o bien al desempleo o al subempleo”⁴.

Las personas con habilidades altamente demandadas, como son el sector de las finanzas o de la tecnología de la información, han visto sus ingresos crecer de forma significativa. Piketty, quien da un especial énfasis a los ingresos más altos, explica que este fenómeno con el concepto de “*supermanagers*”, refiriéndose a los altos ejecutivos de empresas, quienes han recibido en los últimos años una compensación sin precedentes por su trabajo⁵. Por su parte, Atkinson lo entiende de manera que la demanda crece a una mayor velocidad que la oferta, haciendo más preciada la labor del personal calificado⁶.

El origen de la desigualdad en las habilidades adquiridas radica en la desigualdad de educación. La mayoría de los países en desarrollo han disminuido la desigualdad en el ingreso de mercado gracias a la ampliación de la cobertura de la educación. Sin embargo, para resolver el problema de la desigualdad no es suficiente solamente garantizar que las personas tengan acceso a la educación sino a mejorar la calidad de la misma, deficiencia que se refleja en los resultados del examen PISA (*Programme for International Student Assessment*),

¹ Atkinson, A. B. (2016). How to Spread the Wealth: Practical Policies for Reducing Inequality . Foreign Affairs, Enero / Febrero 2016. Obtenido de <https://www.foreignaffairs.com/articles/2015-12-14/how-spread-wealth> (s.p.)

² Piketty, T. (2015). *La economía de las desigualdades*...p. 10

³ Autor, D. H. (23 de mayo de 2014). Skills, education... (s.p.)

⁴ Piketty, T. (2015). *La economía de las desigualdades*...p. 114

⁵ *Ibid*, p. 114

⁶ Atkinson, A. B. (2016). How to Spread... (s.p.)

realizado por la OCDE cada tres años para evaluar las capacidades de los estudiantes en más de 70 economías¹. En los resultados de este examen, se observa una diferencia importante entre los estudiantes por su nivel socioeconómico². Como lo establece Stiglitz :

“El acceso a una buena educación depende cada vez más de los ingresos, de la riqueza y de la educación de los padres... y por una buena razón: los estudios universitarios se están volviendo cada vez más caros, sobre todo a medida que los estados recortan sus ayudas, y el acceso a las mejores universidades depende de haber asistido a los mejores institutos de bachillerato, a las mejores escuelas de primaria y a las mejores guarderías”³.

Existe una relación estrecha entre los logros académicos de las personas y su empleabilidad. En todos los países de la OCDE, excepto México y Chile, los adultos entre 25-64 con educación terciaria tienen menor grado de desempleo que los de educación secundaria. Los adultos con educación terciaria tienen mayores posibilidades de ser elegidos antes para un trabajo, ganar mejores sueldos, tener mejor salud y vivir más tiempo⁴. Sin embargo, cabe decir que esta relación no es tan clara en ciertas disciplinas.

Estos cambios en la estructura laboral son debidos primordialmente a tres factores: la globalización, las transformaciones tecnológicas y una menor intervención del gobierno en el mercado laboral. La globalización puede referirse a aspectos muy diversos, los cuales pueden tener un impacto diferenciado en la desigualdad como lo son la integración comercial, la integración financiera, las transferencias de tecnología y la migración internacional. Aun así, usualmente, se habla de la globalización en general como el mayor causante de ampliar la brecha entre los ingresos altos y los bajos, siguiendo la premisa de que los trabajadores no calificados son los más afectados por la entrada de importaciones, y de que la salida de capitales hacia otros mercados más competitivos ha disminuido la demanda de estos trabajadores⁵.

¹ OECD. (s.f.). Programme for International Student Assessment (PISA). Recuperado el 27 de agosto de 2016, de About PISA: <https://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/> (s.p.)

² OECD. (2015). *In It Together...* p. 297

³ Stiglitz, J. E. (2012). *El Precio de la Desigualdad...* p. 67

⁴ OECD. (2015). *All on board...* p. 18

⁵ Autor, D. H. (23 de mayo de 2014). Skills, education... (s.p.); Stiglitz, J. E. (2012). *El Precio de la Desigualdad...* p. 187

Por otra parte, la demanda de habilidades radica en las tecnologías disponibles para producir los bienes y servicios que la sociedad consume, dependiendo de la innovación y la rapidez de implementación. El progreso tecnológico ha creado una carrera entre la oferta y la demanda de las habilidades ya que, si la oferta no aumenta al mismo ritmo, los grupos cuya formación no está lo suficientemente avanzada ganarán menos y están relegados a líneas de trabajo devaluadas¹. Otro factor a tomar en cuenta es que, a diferencia de otros momentos históricos similares donde se ha dado un cambio en las fuerzas productivas, el sector de alta tecnología no ha generado tantos nuevos empleos como lo esperado, traduciéndose en estadísticas estancadas desde hace más de tres décadas².

El papel de los gobiernos también ha tendido a tener un rol mucho más pasivo en el mercado laboral. En el pasado, los aumentos de salarios eran negociados a nivel nacional y había mayor regulación y restricción en cuándo y cómo se podía despedir a un empleado. Hoy en día, las relaciones laborales funcionan de una manera mucho más libre. Desde los años ochenta, se ha realizado reformas con el objetivo de fortalecer la competencia y hacer los mercados laborales mucho más flexibles. Estas iniciativas tuvieron un efecto positivo en la creación de empleos, pero han contribuido a la segmentación del mercado laboral y han deteriorado la calidad de los trabajos. Inclusive, el salario mínimo disminuyó en varios países de la OCDE entre 1998 y 2008³.

A pesar del efecto de estos factores, según Atkinson, las consecuencias de estas tres transformaciones no son incontrolables. Las decisiones tomadas sobre política pública, regulación e instituciones pueden tener un impacto decisivo y pueden moldear la manera en que la globalización y las transformaciones tecnológicas afectan la distribución del ingreso, limitando sus efectos sobre la desigualdad⁴. Por lo tanto, el impacto puede ser mayor dependiendo de la infraestructura institucional del país y en economías con protección al empleo débil.

¹ Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, p.305

² Inglehart, R. (2016). Inequality and Modernization: Why Equality is likely to make a comeback. *Foreign Affairs*, Enero / Febrero 2016. Obtenido de <https://www.foreignaffairs.com/articles/2015-12-14/inequality-and-modernization> (s.p.)

³ OECD. (2015). *All on board...* p. 30

⁴ Atkinson, A. B. (2016). *How to Spread...*(s.p.)

1.2.2. El papel de los gobiernos en torno a la redistribución

Anthony Atkinson defiende que la forma en que un país aborda la desigualdad depende directamente de la importancia que sus sociedades dan a valores como la solidaridad y al rol que dan a sus gobiernos como medio para promover la equidad¹. Por lo anterior, a través de los impuestos que recolecta y de los beneficios que reparte, el estado juega un papel preponderante en reducir la desigualdad de ingreso, a lo cual se denomina redistribución. “La redistribución fiscal moderna resulta de un conjunto completo de gravámenes (impuesto sobre el ingreso, sobre el consumo, cargas sociales, etc.), de transferencias (asignaciones familiares, fondos de desempleo, políticas de transferencia de ingresos, jubilaciones, etc.), y de gastos asumidos directamente por el Estado (salud, educación, etc.)”². Según la OCDE, dichos mecanismos han reducido la desigualdad en un 26% en el conjunto de sus países miembros, llegando a un 30% en Alemania y Francia, y a un 4-5% en Brasil y México³.

Thomas Piketty observa que las décadas del siglo XX en las que disminuyó la desigualdad fueron efecto de los shocks de las dos guerras mundiales y de la Gran Depresión, los cuales obligaron a los gobiernos a adoptar políticas hacia la una mayor igualdad⁴. Hasta los años noventa, el papel redistributivo del estado regulaba el incremento vertiginoso del ingreso del mercado hasta en 50%⁵. Sin embargo, las tendencias de los gobiernos de los países de la OCDE al abordar la redistribución, han evolucionado de manera constante hacia un papel menos relevante y a partir de la mitad de la primera década del siglo XXI, debido a la disminución de los niveles de la ayuda y el endurecimiento de las reglas de elegibilidad, se ha convertido en la principal causa de la subida en desigualdad de ingreso⁶.

Un momento crucial de esta tendencia, es que, durante la última crisis, en la mayoría de los países de la OCDE, aumentó la gente que solicitaba beneficios sociales y seguros de desempleo y se relajaron las restricciones fiscales para poder controlar el efecto en la desigualdad. Estas acciones actuaron como un efecto estabilizador, ya que el ingreso de

¹ OECD. (2015). *In it together...*p. 36

² Piketty, T. (2015). *La economía de las desigualdades...*p. 160

³ OECD. (2015). *In it together...*p. 48

⁴ Inglehart, R. (2016). *Inequality and Modernization...*(s.p.)

⁵ OECD. (2015). *All on board...* p. 79

⁶ OECD. (2015). *In it together...*p. 103

mercado se desplomó en los tres primeros años de la crisis al mismo nivel que los doce años previos¹. De 2007 a 2009, los gobiernos incrementaron en un 10% el gasto público en beneficios sociales y disminuyó en un 4% la recaudación de impuestos², lo cual se convirtió en una situación insostenible. Por lo anterior, en los años que siguieron, los beneficios sociales se disminuyeron en cantidades, se restringió la elegibilidad y se redujeron las duraciones; en el caso de los impuestos, se implementaron nuevos, se incrementaron las tasas y se redujeron las deducciones, lo cual afectó directamente el ingreso de los hogares más pobres.

En el caso de las economías emergentes, las transferencias directas del Estado juegan un papel de gran importancia como efecto redistributivo y para reducir la pobreza. En los últimos años, se han vuelto más generosas y se han ampliado la cobertura de los beneficios sociales, de hecho, en algunas de las economías estas medidas se han convertido en un pilar de su modelo de crecimiento³. Además, han abierto el acceso a más ciudadanos a beneficios ante el desempleo, seguros médicos y oportunidades educativas. Sin embargo, el nivel de gasto social, el cual se encuentra entre el 3% y 5% del PIB nacional, está aún por debajo del promedio de los países de la OCDE quienes destinan alrededor del 6%⁴.

Además de las transferencias directas y los impuestos, los estados reducen la desigualdad por medio de servicios públicos. Aunque su objetivo principal no es la redistribución, ya que son distribuidos de manera casi igualitaria en la población, estos servicios representan una mayor proporción para aquellos en la parte más baja. De hecho, en las economías emergentes el mayor impacto en la disminución de la desigualdad ocurre entre el ingreso post-fiscal y el ingreso final, al incluir los servicios públicos⁵. Cada servicio tiene un efecto redistributivo distinto, siendo la educación y la salud los que mayor impacto tienen. De hecho, cuando se toma en cuenta la educación en el concepto de ingreso, el ingreso disponible puede subir hasta un 20% en los hogares de bajos recursos, reduciendo de 0.3 a 0.28 el Coeficiente de

¹ OECD. (2015). *All on board...* p. 29

² OECD. (2015). *In it together...*p. 114

³ *Ibid*, p. 292

⁴ *Ibid*, p. 298

⁵ *Ibid*, p. 309

Gini y en el caso de la salud, podría representar el 14% con una reducción de 0.3 a 0.27 puntos¹

1.3 Conclusiones

La desigualdad económica se refiere a la diferencia que existe entre la población considerada rica y la considerada pobre. Uno de los términos que determina esta diferencia es el ingreso percibido por los hogares. Cuando esta diferencia se vuelve demasiado amplia, genera un sentimiento de injusticia que puede provocar inestabilidad en las sociedades y que el tejido social, necesario para alcanzar cualquier consenso político, se rompa.

Esta desigualdad es resultado de diferentes movimientos económicos, políticos y sociales, aunque varios autores subrayan la importancia de dos cambios: el de la estructura laboral y el del papel redistributivo del Estado. Ambos se manifiestan de forma distinta en los países desarrollados y en los que están en vías de desarrollo. En el ámbito laboral, para los países desarrollados de la OCDE, el problema suele radicar en la creación de los trabajos no tradicionales y el creciente desempleo. En las economías emergentes, el problema a tratar es la informalidad y la mala calidad de los trabajos. En ambos es de gran importancia la separación que se ha formado entre los trabajos que son demandados por las economías nacionales y la oferta de trabajadores que genera el sistema educativo, lo cual provoca que un sector de la población sea remunerado de forma exorbitante y que otro quede relegado a tareas de muy baja productividad.

En el ámbito del papel de los gobiernos en la redistribución, la tendencia ha sido opuesta en los países desarrollados y emergentes. Los gobiernos de los países desarrollados de la OCDE, han tendido a reducir su participación en la redistribución, disminuyendo las ayudas y relajando la política fiscal. Las economías emergentes en cambio, aunque aún están muy lejos de las economías desarrolladas, han aumentado su gasto social y han implementado políticas para afrontar esta desigualdad.

¹ OECD. (2011). *Divided We Stand...* pp. 319, 321, 322

Capítulo 2. El trabajo de la OCDE sobre desigualdad

La OCDE ha dirigido diversos esfuerzos de investigación para poder entender, desde su particular ideología económica y política, el fenómeno de la desigualdad. En este capítulo, el primer apartado se centra en describir qué es la Organización y definir el esquema de colaboración que maneja con los 35 estados miembros. El segundo apartado, enumera los diversos programas, publicaciones y proyectos que tiene la OCDE para abordar el reto de la desigualdad y pone en perspectiva el marco conceptual desde el cual lo analiza.

2.1 ¿Qué es la OCDE y cómo trabaja con sus estados miembros?

La Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE) fue establecida en 1948 con el objetivo de administrar el Plan Marshall, esquema de apoyo financiado por Estados Unidos para la reconstrucción de Europa destruida por la Segunda Guerra Mundial. Su idea principal consistía en que la interdependencia de las economías trazaba el camino para una nueva era de cooperación y no de conflicto. Estados Unidos y Canadá se unieron a la OECE, creando la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico el 14 de diciembre de 1960. Ese día, veinte países firmaron la Convención para formar parte de esta nueva Organización internacional, la cual nació de manera oficial un año después con la entrada en vigor del documento¹. Desde su origen, la OCDE se entendió como “una institución de carácter meramente técnico, creado para dar a conocer las mejores prácticas”².

Durante la Guerra Fría, aunque siempre defendió su carácter neutral, la OCDE representó el ideal del bloque occidental, promoviendo estándares guiados por el modelo liberal y aceptando solamente a democracias capitalistas como miembros, siendo considerada como el “brazo económico de la OTAN”³. De hecho, en 1990, los 20 países que formaban parte representaban el 62% del PIB mundial, ganándose el apodo del “Club de los Ricos” Sin embargo, al finalizar el mundo bipolar, entre 1994 y 2000, la OCDE comenzó un proceso de

¹ OECD. (2016). History. Recuperado el 2 de julio de 2016, de OECD Home: <http://www.oecd.org/about/history/> (s.p.)

² Zomosa, A. (2005). *La participación de México en la OCDE, 1994-2002*. Ciudad de México: El Colegio de México, p.29

³ *Ibid*, p. 30

expansión con la entrada de países en vías de desarrollo como México y Corea del Sur, y países del bloque soviético como Hungría y República Checa. A partir de 2010, admitió a Chile, Eslovenia, Israel y Estonia, rompiendo con el esquema europeísta y de economías desarrolladas que había manejado hasta ese momento¹.

A pesar de los proyectos de hacerla más accesible, ser miembro de la OCDE no es un proceso sencillo y abierto a todos los países. Los técnicos de la Organización hacen diversas recomendaciones a los países interesados, fijados por los estándares de calidad de los otros países miembros². Los países candidatos deben profesar sus tres grandes valores: “la economía de mercado, la democracia plural y el respeto de los derechos humanos”³.

Hoy en día, los 35 países que forman parte de la OCDE (Tabla 2.1) representan el 47% del PIB mundial, lo cual proyecta la decadencia en fuerza de las economías que la integran y el crecimiento de otras economías emergentes⁴. Al notar esta realidad, la Organización ha desarrollado un esquema flexible de participación de estos países que, aunque no comparten su ideología económica y política, y que no podrían negociar una membresía completa, tienen un papel relevante en determinar el contexto global. Con su esquema de ampliación de membresía y de asociación con las economías emergentes, la OCDE ha dejado de ser un “club” sólo para países desarrollados y busca mantener su trascendencia internacional.

¹ Patrick, S., & Engel, N. (11 de Marzo de 2015). Economic Coalition of the Willing: The OECD reinvents itself. *Foreign Affairs*. Obtenido de <https://www.foreignaffairs.com/articles/2015-03-11/economic-coalition-willing> (s.p.)

² Conexión Intal. (s.f.). *Las consecuencias de ser miembro de la OCDE*. Recuperado el 22 de agosto de 2016, de <http://www19.iadb.org/intal/conexionintal/2016/01/29/costos-y-beneficios-de-formar-parte-de-la-ocde/> (s.p.)

³ Zomosa, A. (2005). *La participación de...* p.56

⁴ Patrick, S., & Engel, N. (11 de Marzo de 2015). Economic Coalition of the... (s.p.)

Tabla 2.1 Miembros de la OCDE por zona geográfica¹

MIEMBROS DE LA OCDE POR ZONA GEOGRÁFICA (AÑO DE ENTRADA)				
América	Europa Occidental	Europa del Este	Asia	África/ Oceanía
Canadá (1961)* Chile (2010) Estados Unidos (1961)* México (1994)	Alemania (1961)* Austria (1961)* Bélgica (1961)* Dinamarca (1961)* España (1961)* Finlandia (1969) Francia (1961)* Grecia (1961)* Islandia (1961)* Irlanda (1961)* Italia (1962)* Luxemburgo (1961)* Países Bajos (1961)* Portugal (1961)* Reino Unido (1961)* Noruega (1961)* Suecia (1961)* Suiza (1961)*	Eslovaquia (2000) Eslovenia (2010) Estonia (2010) Hungria (1996) Lituania (2016) Polonia (1996) República Checa (1995)	Corea del Sur (1996) Israel (2010) Japón (1964) Turquía (1961)*	Australia (1971) Nueva Zelanda (1973)
SOCIOS CLAVE DE LA ORGANIZACIÓN				
Brasil			China India Indonesia	Sudáfrica

*Países fundadores

Según lo establece la Convención que la creó, la misión de la OCDE es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas². El actuar de la OCDE se basa en el monitoreo continuo de eventos tanto dentro como fuera de la Organización y en la realización de proyecciones a corto y mediano plazo a partir de estas observaciones. El Secretariado recolecta y analiza esa información para crear los conocidos análisis por país y dar suficiente material a sus miembros para trabajar sobre ellos en Comités especializados³. Cada comité trata sobre un tema o sector en específico y tiene una naturaleza técnica. En los

¹ De elaboración propia con datos de: OECD. (2016). *Members and partners*. Recuperado el 2 de julio de 2016, de OECD Home: <http://www.oecd.org/about/membersandpartners/> (s.p.)

² OECD. (2016). *About the OECD*. Recuperado el 2 de junio de 2016, de OECD Home: <http://www.oecd.org/about/> (s.p.)

³ OECD. (2016). *What we do and how*. Recuperado el 2 de julio de 2016, de OECD Home: <http://www.oecd.org/about/whatwedoandhow/> (s.p.)

más de 250 que existen, se discuten las políticas públicas con los representantes de los países y se pueden adoptar programas, convenios o acuerdos¹. “Sus trabajos inciden de manera significativa en las actividades de otros foros, pues es común que sirvan de base para elaborar las agendas de otros organismos internacionales importantes”².

La OCDE es considerada como una Organización *member-driven* ya que las decisiones son tomadas por el Consejo, el cual está formado por un representante de cada país miembro y se reúne de manera anual a nivel ministerial. A partir de las resoluciones de estas reuniones, los gobiernos pueden elegir si implementan o no las recomendaciones correspondientes. Por lo tanto, “la OCDE ofrece a los gobiernos un lugar para hacer comparaciones, encontrar puntos de referencia y evaluar sus respectivos instrumentos de política, aprendiendo –así– unos de otros”³.

Ya que la OCDE no cuenta con medios para obligar a sus miembros a adoptar las políticas recomendadas y éstos no aceptan una obligación formal para implementarlas, el atributo más valioso de la Organización es el mecanismo de la evaluación entre pares en condiciones de igualdad. En el momento en que los países se someten a los análisis de la Organización, son objeto de presión por parte de los otros miembros por comprometerse a la aplicación de determinadas políticas, haciendo fundamental el escrutinio por y entre los estados miembros.

En sus 50 años de existencia, la OCDE ha impulsado el establecimiento de estándares globales, convenciones internacionales, acuerdos y recomendaciones en áreas como gobernanza, desarrollo, combate a la corrupción y medio ambiente, entre muchas otras. Esto lo ha convertido en una herramienta importante de consulta en política pública y una confiable fuente de datos sobre economía, comercio, empleo, educación, salud, migración y temas sociales⁴.

¹ Zomosa, A. (2005). *La participación de...* p.118; OECD. (2016). Who does what. Recuperado el 2 de julio de 2016, de OECD Home: <http://www.oecd.org/about/whodoeswhat/> (s.p.)

² Flores, V. D. (2013). El ingreso de México a la OCDE. (Bancomext, Ed.) *Comercio Exterior*, 360(22), 517-523. Obtenido de <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/360/22/RCE16.pdf>, p. 518

³ Gurría, Á. (2011). La OCDE 50 años después: Logros pasados, retos presentes y decisiones futuras. *Revista de Economía Mundial*, 29-38. Recuperado el 2 de julio de 2016, de http://www.sem-wes.org/sites/default/files/revistas/rem28_1.pdf, p. 33

⁴ OECD. (2016). Secretary- General's Report to Ministers 2016. Paris: OECD Publishing. doi:http://dx.doi.org/10.1787/sg_report-2016-en

Aunque la Organización toca varias esferas, sus prioridades han ido cambiando con el liderazgo personal del Secretario General, puesto que, desde 2006, ocupa el mexicano Ángel Gurría¹. Con su dirección, la Organización se ha vuelto más incluyente, facilitando la entrada de cinco nuevos miembros e implementando el esquema antes descrito de socios clave. Su dirección se ha basado en un enfoque denominado “*Go national*” en el que se trata de fortalecer la utilidad y relevancia de la Organización para sus miembros, apoyándolos de forma más activa en la implementación de reformas y políticas públicas. También, ha enfocado los trabajos de la Organización en colocar el bienestar de las personas en el centro de los esfuerzos, redefiniendo las ideas sobre crecimiento y desarrollo económicos para incluir aspectos sobre la inclusión y la igualdad. Por lo tanto, en los últimos años, la Organización ha fortalecido el enfoque social de su análisis y ha dirigido diversos esfuerzos en el tema de la desigualdad, los cuales se recogen en el siguiente apartado.

2.2 Trabajo de la Organización sobre la desigualdad

Como se mencionó, la OCDE es una Organización cuyo trabajo es determinado por los países que forman parte de ella, y se guía por las directrices que exponen los representantes de éstos en las reuniones y en los comités especializados. Es por esto que el estudio de la desigualdad responde a un interés de los Estados miembros por abordar este problema. En estas economías existe una preocupación general entre la población de que el crecimiento económico no está siendo distribuido equitativamente², por lo que, al volverse un debate de política pública nacional, se convierte en un tema de discusión y preocupación a nivel internacional.

Desde los años setenta, a través de la publicación de los reportes *OECD Economic Surveys*, y, en los años noventa, con el trabajo de académicos destacados, la OCDE ha creado una plataforma estadística que permitió el lanzamiento, en 2008, de la publicación *Growing Unequal?: Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. Este análisis fue un parteaguas en la forma en la que la Organización abordaba el tema de la desigualdad ya que

¹ OECD. (2016). *Ángel Gurría - OECD Secretary General CV*. Recuperado el 10 de julio de 2016, de <http://www.oecd.org/about/secretary-general/angel-gurria-cv.htm> (s.p.)

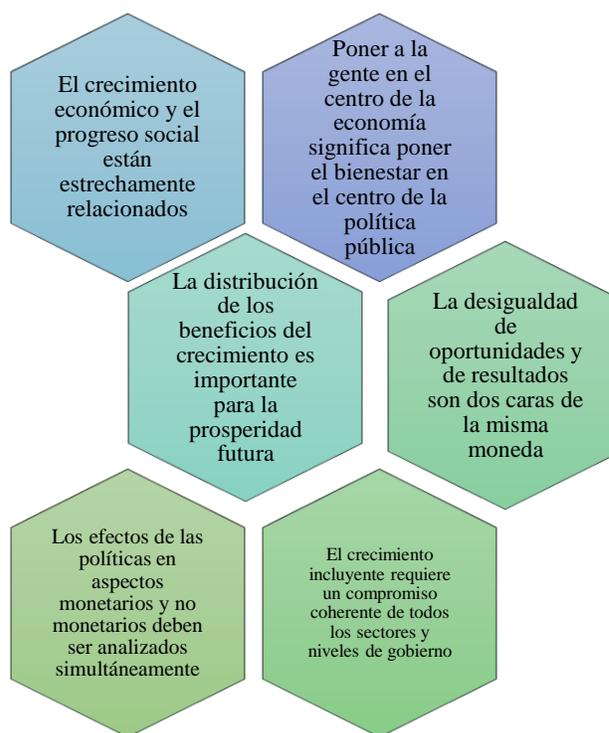
² OECD. (2008). *Growing Unequal?: Income...* p.15

presentó información de los treinta estados miembros en ese momento y presentó datos estadísticos actualizados. Sin embargo, su mayor aportación es que no sólo se enfocó en el ingreso como un dato meramente económico sino también en su impacto en otros aspectos relacionados con el bienestar de las personas y las familias.

Dentro de este marco, se estableció un esfuerzo por medir de forma más eficiente el bienestar de las personas y el progreso de las sociedades conocido como *Better Life Initiative*. Lanzada en 2011 con ocasión del aniversario número 50° de la Organización, su misión es desarrollar estadísticas que permitan capturar los aspectos de la vida que realmente importan a las personas y que, unidas, moldean su calidad de vida. Ese mismo año se publicó la segunda entrega sobre el tema de desigualdad, el estudio *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, el cual aborda de manera profunda las fuerzas detrás de este fenómeno creciente, aportando evidencia estadística de los diversos elementos que la generan.

Posteriormente, en 2012 en medio de la crisis económica, en la Reunión Ministerial de la OCDE se lanzó la iniciativa “*New Approaches to Economic Challenges (NAEC)*” con el objetivo de hacer frente al estancamiento del crecimiento, la desigualdad y el desempleo. Dentro del NAEC se estableció el proyecto *All on Board for Inclusive Growth* para dar cumplimiento al mandato ministerial de desarrollar una agenda política estratégica para el crecimiento incluyente. El crecimiento incluyente se refiere a que las personas, independientemente del contexto del que provengan, de su género, lugar de residencia u origen étnico, deberían tener oportunidades justas para contribuir al crecimiento y que el crecimiento debería ser justo al retribuir sus beneficios. Este proyecto pretende ser un acercamiento interdisciplinario para identificar y comprender las políticas que puedan mejorar los estándares de vida, como una buena salud, mejores trabajos, ambiente limpio e instituciones eficientes. Asimismo, pretende ser una herramienta útil para conectar el impacto monetario y no monetario de las políticas públicas, aportando un trabajo empírico considerable para su análisis. Los principios sobre los que se basa esta iniciativa son recogidos en la figura 2.1.

Figura 2.1 Principios *All on Board for Inclusive Growth Initiative*¹



Para esta iniciativa, la OCDE trabaja con los gobiernos que así lo soliciten para apoyar y complementar sus esfuerzos de promover e implementar el crecimiento incluyente a través de casos de estudio nacionales. A partir de ellos, los países tanto miembros como no miembros, pueden aplicar el marco ofrecido y recibir análisis comprensivos de las tendencias nacionales sobre desigualdad y sobre los estándares multidimensionales de vida, así como dirección para adoptar las estrategias recomendadas.

En mayo de 2015, se publicó el tercer reporte sobre el tema: *In it together: why less inequality benefits all*. Este libro pretende profundizar en las causas que provocan la desigualdad, enfocando su visión en el 40% más pobre de la población y cómo esto le impide desarrollar su potencial.

¹ De elaboración propia con información de: OECD. (2016). *Our Core Principles - Organisation for Economic Co-operation and Development*. Recuperado el 4 de julio de 2016, de Inclusive Growth- About: <http://www.oecd.org/inclusive-growth/about/core-principles/> (s.p.)

En seguimiento a todos estos esfuerzos, en octubre de 2015 se creó el *OECD Centre on Opportunities and Equalities (COPE)* como una nueva plataforma para realizar investigación sobre las tendencias, causas y consecuencias de la desigualdad¹. El atributo más representativo de este centro es que permitirá vincular la experiencia con la que cuenta la OCDE en análisis enfocados en políticas públicas con los que las definen a nivel nacional. Entre sus actividades está crear reportes profundos acerca de la desigualdad, realizar eventos de alto impacto para influenciar la política internacional y dirigir la atención internacional hacia este tema, así como promover el intercambio de información y de experiencia.

2.3 Conclusiones

La OCDE nació con el objetivo de administrar un esquema puramente occidental, de ahí que su vocación ha sido siempre encarnar los principios y valores de la democracia pluralista y la economía de mercado. Por lo anterior, no es una Organización a la que pueda acceder cualquier estado, y si lo hace, deberá cumplir ciertos estándares y condiciones, fijadas por los otros estados miembros. Sin embargo, en los últimos años, se ha vuelto una Organización más incluyente, permitiendo que accedan países con economías emergentes y de cualquier parte del globo. A través de la OCDE, dichos países cuentan con un servicio de consultoría de alto nivel en el diseño de las políticas públicas y pueden aprender de las experiencias ajenas para poder adaptarlas a sus propias realidades.

Como respuesta al interés de los estados miembros, el concepto de la desigualdad dentro de la OCDE ha adoptado una relevancia peculiar, al pasar de un tema más de estadística macroeconómica a poner la inclusión en el centro de los análisis y de las políticas. En los últimos esfuerzos de la OCDE, la preocupación por la desigualdad y el estudio del bienestar de las personas se han convertido en temas transversales, tocando todos los campos de la Organización.

¹ OECD. (2016). *OECD Centre for Opportunity and Equality*. Recuperado el 4 de julio de 2016, de Inclusive Growth- About: <http://www.oecd.org/inclusive-growth/about/centre-for-opportunity-and-equality/> (s.p.)

Capítulo 3. Método de investigación: el caso estudio de México

El presente capítulo tiene como objetivo establecer el método para comprobar que las recomendaciones de la OCDE a México sobre desigualdad de ingreso han sido tomadas en cuenta por el gobierno de dicho país en las políticas públicas implementadas para abordar la desigualdad de ingreso. En el primer apartado, se describen los factores que coadyuvaron para la entrada de México a la OCDE en un momento decisivo para ambas partes y cómo ese proceso determinó la relevancia y utilidad que ha tenido la Organización a través de los años para el Gobierno de México. En un segundo apartado se expone la situación de la desigualdad en México que lo convierten en un caso paradigmático de estudio al analizar las diferentes vertientes de la economía mexicana desde la década de los '80, momento clave de modernización y apertura de la economía y del país al mundo, hasta la situación actual. Tomando en cuenta las conclusiones de los dos apartados anteriores, en el tercer apartado, se detalla el método utilizado, describiendo el esquema en el que se desarrolla el capítulo 4.

3.1 La entrada de México a la OCDE y su dinámica de colaboración

La relación entre México y la OCDE empezó en 1978 cuando la Organización invitó al gobierno mexicano, junto con Brasil, India y Corea, a participar en los trabajos del Comité del Acero¹. Sin embargo, el primer contacto serio con miras a estrechar las relaciones entre ambos se da en 1991 cuando el Secretariado de la OCDE mostró interés en que el gobierno mexicano conociera la Organización y empezara a participar en algunos comités y grupos de trabajo que fueran de utilidad tanto para la Organización como para el gobierno de México. Ese mismo año, se solicitó la entrada como observador. México eligió un número limitado, pero creciente, de comités y grupos de trabajo donde participar, con delegaciones de funcionarios del más alto nivel y comenzó a proporcionar a la OCDE información económica y estadística amplia y detallada. Resultado de esto, al año siguiente, se elaboró y publicó sobre México el primer estudio de la serie *OECD Economic Surveys* sobre un no-miembro.

En junio de 1993, en la reunión ministerial de la Organización, se reconocieron las reformas de “amplio alcance” que había emprendido México desde los años '80 y de su “participación

¹ Flores, V. D. (2013). El ingreso de..., p. 520

constructiva en la OCDE” y se invitó a la Organización a examinar “los términos y condiciones de su membresía”, marcando el inicio del proceso formal de adhesión¹. A partir de entonces, 14 dependencias del Poder Ejecutivo del Gobierno de México iniciaron “el análisis de compatibilidad de la legislación mexicana con las 160 actas que la OCDE había acumulado durante sus 34 años de existencia”².

“Durante su reunión del 24 de marzo de 1994 el Consejo de la OCDE decidió por unanimidad, con base en los informes presentados por los comités, que México cubría los requisitos para cumplir con las obligaciones que exige ser miembro del organismo”³. El 14 de abril de ese mismo año, el titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores del Gobierno de México y el Secretario General de la OCDE firmaron en París el acuerdo que formalizaba la invitación, el cual fue enviado al Senado de México y publicado el 13 de mayo. Cinco días después, el 18 de mayo, México formalizó su ingreso a la OCDE ante el gobierno de Francia y se convirtió en el miembro número 25 de la Organización⁴.

Para poder ingresar, México tuvo que adoptar las reglas básicas del organismo, pero también “su orientación ideológica” aplicada en “programas de política pública que obedeciera a sus criterios y obligaciones” además de someterse a mecanismos de evaluación y monitoreo⁵. Asimismo, para cubrir su membresía, tuvo que comprometer una parte de su presupuesto anual, el cual fue calculado de acuerdo a su PIB, tipo de cambio y tamaño de su población, lo que resultó que fuera relativamente alto en comparación con otros países con un grado de desarrollo más alto⁶.

El proceso de adhesión fue el resultado de “cambios estructurales en ambos [la OCDE y México], más allá de su mera voluntad de acercamiento”⁷. La OCDE pasaba por un “proceso de reforma institucional”, incluyendo “nuevos miembros, temas y procedimientos que le

¹ Rozental, A. (1993). *La Política Exterior de México en la Era de la Modernidad*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, pp. 143,144,145 y 146

² Flores, V. D. (2013). El ingreso de...p. 522

³ *Ibid*, p. 523

⁴ Zomosa, A. (2005). *La participación de...* p. 13

⁵ *Ibid*, p. 51

⁶ *Ibid*, p. 61

⁷ *Ibid*, p. 272

permitieron adaptarse a los cambios después del fin de la Guerra Fría”¹, mientras que México vivía cambios en su política exterior e interior.

Para la OCDE, el fin de la Guerra Fría que conllevó al fin del mundo bipolar y la emergencia de nuevos polos económicos, representó un momento coyuntural, en el que se cuestiona la identidad y la legitimidad de la Organización. En ese contexto, la globalización “representó el reto principal para las metas de la Organización” y provocó que ésta cambiara su perspectiva, que, aun defendiendo la liberalización económica, “reconoció que los costos de ella podían ser elevados, especialmente para los países en desarrollo”². Además, en 1993 se encontraba en una grave crisis económica, por lo que la apertura a nuevos miembros “ofreció la ventaja obvia de que los países recién llegados fungieran como fuentes de financiamiento alternativo”³. La discusión giró, entonces, en torno a qué país debería ser el primero en ingresar, tema en el que se evidenció por primera vez que los miembros no tenían intereses tan homogéneos.

México era un candidato atractivo por su “peso simbólico”, representando un país en desarrollo que podía crear puentes con el mundo desarrollado, reforzando la “legitimidad internacional de la Organización como organismo representativo y adaptable”, poniendo en duda la percepción del “club de los ricos”⁴. Por su privilegiada posición geográfica, México es una “bisagra geográfica y cultural” y tiene una “dualidad” en la que sus principales nexos son con el norte pero “llevando el mensaje del sur”⁵.

En el caso de México, se estaba realizando una estrategia de modernización que también viraba en materia de política exterior. La estrategia emprendida por el Presidente Carlos Salinas (1988-1994) buscaba la participación en foros multilaterales como una forma de preservar la soberanía, y al asegurar el apoyo de las iniciativas y propuestas de México, promover la aceptación interna de las mismas⁶. La “política económica exterior” se convirtió

¹ *Ibid*, p. 18

² *Ibid*, pp. 34 y 35

³ *Ibid*, p. 37

⁴ *Ibid*, pp. 40, 237 y 240

⁵ Rozental, A. (1993). *La Política Exterior...* p. 67

⁶ Presidencia de la República. (1989). *Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. Ciudad de México. Recuperado el 20 de octubre de 2016, de <http://ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/CDPaneacionD/pdf/PND%201989-1994.pdf> (s.p.)

entonces en uno de las “principales fuentes de legitimidad del gobierno” al proporcionar “mecanismos de evaluación para supervisar la eficacia de las políticas públicas del proyecto económico” y así lograr su aprobación ante el poder legislativo y el consenso necesario ante la población¹. El rasgo más característico de esa política exterior fue “la utilización consciente y deliberada de los vínculos del país con el exterior para el fortalecimiento económico y social interno”².

Para lograr el posicionamiento externo e interno hacía falta transformar la imagen de México hacia el exterior. Para lograrlo, el Presidente Carlos Salinas “aplicó una estrategia novedosa, en que la defensa de principios históricos... se conjugaba con la promoción de objetivos claros...que promovieran con oportunidad y agilidad [los] intereses y diese a conocer las importantes transformaciones internas impulsadas por el nuevo gobierno”³. La decisión de entrar a la Organización fue “vender al mundo desarrollado la imagen de un México moderno”⁴. Ejemplo de ello es que, al utilizar a la Organización para proyectar a México, se desaprovecharon mucho sus aportaciones en las áreas donde se encontraban deficiencias y la Representación del país ante la OCDE solía reaccionar con renuencia o guardaba silencio⁵.

Si bien es cierto que esta estrategia le otorgó un status internacional distinto con gran capacidad de atraer inversiones, también se le restringió de proyectos de asistencia internacional para el desarrollo⁶ y le trajo varias posiciones incómodas en foros internacionales, ya que México se comprometió a que su participación en otras organizaciones o grupos internacionales fuera consistente con los objetivos y los compromisos de la OCDE⁷.

La entrada de México a la OCDE, por sus propias características, inició una dinámica de colaboración distinta para la Organización que la sostenida con los otros países miembros. Gracias a ella, México ha podido desenvolverse en los principales debates de la agenda internacional, junto a algunos de los países más influyentes, con una “perspectiva

¹ Zomosa, A. (2005). *La participación de...* pp. 43, 45 y 47

² Rozental, A. (1993). *La Política Exterior...* p. 13

³ *Ibid*, pp. 12 y 52

⁴ Zomosa, A. (2005). *La participación de...* pp. 256 y 257

⁵ *Ibid*, pp. 249 y 252

⁶ Zomosa, A. (2005). *La participación de...* pp. 158-160

⁷ Flores, V. D. (2013). *El ingreso de...* p. 523

evidentemente diferente del resto de los miembros, producto de su distinto nivel de desarrollo” poniendo los temas que le interesan en la mesa de debate, así como solicitando activamente que se equilibrara el aspecto económico y social, y se ampliara la visión para atender también las necesidades de los países en desarrollo¹.

En los 20 años de colaboración entre la OCDE, la principal ventaja para el país ha sido que la Organización “ha sido uno de los principales foros de aprendizaje y evaluación para la formulación de políticas del aparato público mexicano”². Existen principios desarrollados dentro de la OCDE que se han convertido en reformas legislativas, sobre todo en el tema de la gestión de la administración pública y la mejora regulatoria³. Sin embargo, el balance no es totalmente positivo. La Organización no ha sido del todo aprovechada y también ha traído algunos costos. “En varias ocasiones, ha sido en los temas donde se debería de aprender más y donde habría que integrar las recomendaciones de la OCDE donde el gobierno mexicano ha mostrado exiguo interés o ha adoptado un punto de vista defensivo”⁴.

El aprovechamiento que de los recursos de la OCDE ha dependido “del tema en particular y de la importancia que el aparato gubernamental mexicano les ha concedido”⁵. Este interés se ha manifestado mediante el envío de funcionarios de alto nivel y del encargo de estudios específicos ya que “el máximo efecto que puede tener la OCDE sobre sus países miembros depende de los estudios que ha solicitado y realizado”⁶. Éstos han servido para conocer experiencias de otros países y para crear un banco de datos que le permite compararse con otras economías, pero también, en el caso de los estudios elaborados especialmente para él, le permiten evaluar cada sector en específico. La colaboración entre México y la OCDE ha ido en aumento ya que sus recomendaciones se han hecho más aplicables al aprender lecciones sobre la situación real del país y la posibilidad de aplicación que éstas tienen. Aunque algunas recomendaciones se han quedado en meras observaciones, no han sido aplicables a la economía mexicana o han sufrido de falta de información y coordinación entre

¹ *Ibid*, p. 19

² *Ibid*, p. 19

³ *Ibid*, p. 173

⁴ *Ibid*, p. 217

⁵ *Ibid*, p. 145

⁶ *Ibid*, p. 179

las instancias involucradas, la OCDE se ha convertido en una especie de consultoría de muy alto nivel para México¹.

Al ser la desigualdad de ingreso un tema de gran importancia y gravedad para México, es importante saber si ha sido uno de los temas en los que los creadores de política pública han escuchado las recomendaciones de la Organización y las han implementado, o si, por el contrario, ha sido un tema en el que han guardado silencio con el objetivo de no evidenciar el poco avance que se ha tenido a través de los años.

3.2 La situación de la desigualdad de ingreso en México

El sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) comenzó con una de las crisis económicas más severas de la historia de México, en la que “la suspensión temporal del crédito externo y la fuga de capitales produjo una pérdida neta de recursos equivalente a 6 por ciento del PIB”². Debido a esto, “las autoridades económicas de México impulsaron un importante proceso de reforma estructural...[con] una reducción de la intervención económica directa del Estado, así como de su influencia en la demanda agregada, acompañada por una apertura prácticamente total de los sectores de comercio y financiero”³. Esa visión se basó en los criterios del Consenso de Washington que consisten en mantener un sistema fiscal competitivo, controlar el gasto público, reducir la deuda externa, vender empresas públicas y promover las inversiones privadas⁴. Como ejemplo de esto, el número de empresas públicas se redujo de 1,155 en 1982 a menos de 300 en 1992⁵.

¹ *Ibid*, pp. 147 y 186

² Alarcón, D., & McKinley, T. (octubre-diciembre de 1998). Mercados de trabajo y desigualdad del ingreso en México. Dos décadas de reestructuración. (U. A. México, Ed.) *Papeles de Población*, 4(18), 49-79. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11201803>, p. 51

³ Cortés, F. (enero-marzo de 2003). El ingreso y la desigualdad en su distribución en México. (U. A. México, Ed.) *Papeles de Población*, 9(35), 137-153. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11203507>, p. 143; Caballero, E., & López, J. (julio-septiembre de 2013). Demanda efectiva y distribución del ingreso en la evolución reciente de la economía mexicana. *Investigación Económica*, LXXII (285), 141-163.

⁴ Zomosa, A. (2005). *La participación de...* pp. 42 y 64

⁵ OECD. (1992). *OECD Economic Surveys: Mexico 1992*. Paris: OECD Publishing. doi:http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-1992-en, p.186

Cuando se instituyó, uno de los beneficios esperados de este proceso era la generación de empleos industriales con la reactivación de la producción para exportar. “Sin embargo, a pesar de la liberalización comercial y la adopción de políticas de reestructuración complementarias...la economía mexicana seguía estancada”¹. En este contexto, existió una disminución de la desigualdad derivada del empobrecimiento generalizado causado por las crisis económicas de 1982 y 1986². El Coeficiente de Gini era de 0.488 en 1984, mientras en 1989, al finalizar el sexenio, había aumentado a 0.5243³.

En el momento en que Carlos Salinas (1988-1994) recibe al país, la economía está debilitada por las dos crisis, por lo que decide profundizar el proceso de modernización. Según el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1989-1994 este proceso tendría como objetivo eliminar los obstáculos de la economía para hacerla más competitiva, transformar las bases del bienestar popular y fortalecer el papel de México en el mundo a través de un programa de desregulación, apertura a la inversión privada, promoción de las exportaciones y de la inversión extranjera, además de la modernización de la empresa pública⁴.

A la mitad de su sexenio, en 1992, el 20% más rico concentraba el 54% del ingreso nacional, mientras que el 20% más pobre concentraba sólo el 4%, siendo la baja productividad de los empleos, sin protección contra riesgos laborales y sin acceso a pensiones de retiro, y el bajo nivel de escolaridad y aprovechamiento las principales preocupaciones en el tema social⁵. Lo anterior, puso en evidencia que el proceso de globalización y de apertura tuvo víctimas y que grupos de la población quedaron al margen de los beneficios.

En términos macroeconómicos, a pesar de un crecimiento del 1.6% del PIB en los primeros años de la década de los 90', la economía se veía amenazada por la sobrevaluación de la moneda y el aumento creciente en el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos. En diciembre de 1994, al momento de entrar Ernesto Zedillo (1994-2000) esta situación era

¹ Alarcón, D., & McKinley, T. (octubre-diciembre de 1998). Mercados de trabajo...p. 52

² Cortés, F. (enero-marzo de 2003). El ingreso y... p. 143

³ OECD. (2009). *OECD Economic Surveys: Mexico 2009*. Paris: OECD Publishing. doi:10.1787/eco_surveys-mex-2009-en, p.114

⁴ Presidencia de la República. (1989). *Decreto por el ...*(s.p.)

⁵ Presidencia de la República. (31 de mayo de 1995). *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. Recuperado el 3 de octubre de 2016, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_1995-2000_31may95.doc, pp. 67 y 68

insostenible. La moneda se devaluó abruptamente y hubo una salida masiva de capitales, provocando una recesión profunda en 1995 con una contracción del PIB del 8.7%¹. La crisis de 1994 fue considerada por el Banco de México como “la más severa crisis ocurrida desde la década de los años 30 y redujo con mucho mayor fuerza el ingreso monetario de los hogares que la de 1982”². Estadísticas de ese tiempo, reportan una pérdida de empleos formales del 25% respecto a los que se tenían en 1980, un crecimiento desmedido del empleo informal y una caída de los salarios³.

La pérdida de empleos fue el factor que mayor impacto tuvo en el aumento de la desigualdad entre 1989-1994, ya que derivaron en el ensanchamiento de la brecha de ingresos entre los directores y profesionales, y los obreros, además de una disminución del volumen de ocupaciones de remuneraciones medias⁴. En ese periodo, los ingresos de los trabajadores de más altos ingresos aumentaron de 13.8 a 19.3 por ciento de los ingresos totales mientras que los de los obreros pasaron de 31.7 por ciento del total a 26.6 por ciento⁵. El Coeficiente de Gini alcanzó en 1992 con 0.5283 y en 1994 con 0.528, sus puntos más altos en los treinta años que se analizan en la presente investigación⁶.

Avanzando hacia el final de siglo, México experimentó una transformación en su sistema de partidos y vida electoral que permitió que el Partido Revolucionario Institucional, el cual gobernó por más de 70 años ininterrumpidamente perdiera en 1997 la mayoría absoluta en el Congreso y en el 2000 la Presidencia de la República, pasando a un sistema pluripartidista con orientaciones ideológicas bien diferenciadas. Con el optimismo del cambio político, el entorno económico a finales del siglo XX era de gran optimismo. Entre 1995 y 1997 se crearon casi dos millones de empleos formales, un incremento del 21% y el crecimiento económico en 1998 se estimaba en 5-6% con la inflación controlada a una tasa del 12%⁷. A diferencia de 1982 cuando la desigualdad disminuyó por un empobrecimiento generalizado, el “abatimiento de la desigualdad en 2000 se debió a un crecimiento sustancial de la

¹ Alarcón, D., & McKinley, T. (octubre-diciembre de 1998). Mercados de trabajo...p. 53

² Cortés, F. (enero-marzo de 2003). El ingreso y... p. 143

³ Alarcón, D., & McKinley, T. (octubre-diciembre de 1998). Mercados de trabajo...p.54

⁴ *Ibid*, pp. 59 y 73

⁵ Alarcón, D., & McKinley, T. (octubre-diciembre de 1998). Mercados de trabajo...p.63

⁶ OECD. (2009). *OECD Economic Surveys*... p.114

⁷ OECD. (1998). *OECD Economic Surveys: Mexico 1998*. Paris: OECD Publishing. doi:10.1787/eco_surveys-mex-1998-en, pp. 2 y 21

macroeconomía en el periodo 1996 a 2000... [ya que] entre 1998 y 2000 el ingreso monetario medio creció significativamente”¹.

En el momento en el que entró Vicente Fox (2000-2006) a la Presidencia, el Coeficiente de Gini comenzó una tendencia a la baja con 0.481, número mucho menor al reportado en 1994, pero la situación seguía siendo preocupante en cuanto a la concentración del ingreso, con el 20% más rico percibiendo el 54.8% del ingreso, y el 20% más pobre el 4.1%, proporciones muy parecidas a 1992. En ese momento, “una de cada dos personas ocupadas (53.9%) recibía ingresos de dos salarios mínimos o menos y alrededor de una de cada cuatro personas de 15 años o más (28.5%) carecía de escolaridad o no había terminado la primaria”. En el PND 2001-2006, se expresa que la desigualdad es “el principal problema que enfrenta la educación” con “grandes disparidades asociadas a los niveles de pobreza y marginación”².

Aunado a lo anterior, la economía de Estados Unidos sufrió una desaceleración a finales del año 2000, lo cual también repercutió en la economía mexicana de lo cual no logró recuperarse hasta 2004. En el 2005, la OCDE ubicó como las fortalezas de la economía mexicana la estabilidad macroeconómica, el fortalecimiento del sistema financiero y el éxito de los programas de reducción de la pobreza; asimismo, identifica como sus grandes deficiencias la escasa capacitación y formación del capital humano, el crecimiento de la informalidad (40% de los trabajadores) y la pobreza³. En 2005, el Coeficiente de Gini era de 0.46, lo cual reflejaba que la tendencia a la disminución seguía su curso⁴.

Como se mencionó, el problema de la pobreza seguía siendo un problema agudo. Si bien, gracias a los diversos programas implementados, se logró una reducción de la misma, la OCDE reportó que en 2004 alrededor del 43% de la población vivía en pobreza para cubrir sus necesidades educativas, de salud y alimentarias y el 20% seguía en pobreza alimentaria. En esos años, la Organización reporta sobre la poca movilidad social, en la que la pobreza se hereda de generación en generación y reconoce que los bajos resultados de México en el

¹ Cortés, F. (enero-marzo de 2003). El ingreso y... p.143

² Presidencia de la República. (30 de mayo de 2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. Recuperado el 06 de octubre de 2016, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_2001-2006_30may01.doc, pp. 11,19, 64 y 92

³ OECD. (2005). *OECD Economic Surveys: Mexico 2005*. Paris: OECD Publishing. doi:10.1787/eco_surveys-mex-2005-en, p. 23

⁴ *Ibid*, p. 39

examen PISA están relacionados con los antecedentes socioeconómicos ya que menos del 50% de niños de los hogares en el último decil de la población asistían a la escuela secundaria¹.

En 2008, México se ve afectado por la recesión económica mundial. Aunque, gracias a diversas medidas macroeconómicas, el sistema financiero y bancario aguantaron el embate de la crisis, la caída en la exportación de manufacturas, especialmente a Estados Unidos, afectó de manera grave la productividad económica. Además, se encontraba en una posición especialmente vulnerable por la caída en los precios del petróleo y la salida de capitales². El empleo formal empezó a decaer para finales de ese año, siendo absorbido en algunos casos por el sector informal³. En 2012, el ingreso promedio de la población en el 10% superior de la escala de ingresos fue 30.5 veces más alto que el del 10% inferior, arriba de una proporción de 22 a 1 a mediados de la década de 1980, pero menor que la de 33.5 a 1 a mediados de los años 1990⁴.

A día de hoy, la Organización reconoce que durante los últimos 25 años se ha hecho un progreso en reducir la pobreza y la desigualdad, pero que los indicadores sociales aún quedan muy por debajo de la comparación con otros países de la OCDE⁵. En el momento de la entrada de Enrique Peña Nieto (2012-2018) a la Presidencia, el 46.2% de la población vivía en condiciones de pobreza, lo cual significa que casi la mitad de la población no puede disfrutar plenamente sus derechos sociales, y el 10.4% en pobreza extrema, es decir que carece del ingreso mínimo para adquirir una canasta alimentaria; el 44% de la clase trabajadora percibe ingresos por debajo de dos salarios mínimos mensuales y 60.7% de la población no cuentan con seguridad social⁶.

¹ OECD. (2007). *OECD Economic Surveys: Mexico 2007*. Paris: OECD Publishing. doi:10.1787/eco_surveys-mex-2007-en, pp. 147 y 148; OECD. (2009). *OECD Economic Surveys...* p. 16

² *Ibid*, pp. 9 y 10

³ *Ibid*, p. 16

⁴ OECD. (2015). Country Note: Mexico. En *In it together: Why less inequality benefits all*. Paris: OECD Publishing. Obtenido de <http://www.oecd.org/mexico/OECD2015-In-It-Together-Highlights-Mexico.pdf>, p. 1

⁵ OECD. (2013). *OECD Economic Surveys: Mexico 2013*. Paris : OECD Publishing. doi:10.1787/19990723, p. 10

⁶ Presidencia de la República. (2013). *Plan Nacional de...* pp. 16,43 y 44.

En materia educativa, como proporción del PIB, la inversión pública de México en educación está alrededor del promedio de la OCDE. Sin embargo, el gasto por estudiante es alrededor de una tercera parte de la media de la Organización y los recursos no se utilizan de manera eficiente ya que más del 90% se van a los sueldos de los profesores¹. La calidad de la educación es también motivo de preocupación: el resultado en los exámenes PISA es de 417 de 600 en lectura, matemáticas y ciencias, comparado con 497 del promedio de la OCDE, teniendo la calificación más baja de todos los países miembros².

En la reducción de la pobreza, nuevos programas de transferencias condicionadas introducidos en las últimas dos décadas han contribuido a mejorar los resultados escolares y de salud y a disminuir la pobreza, pero su impacto en el nivel de desigualdad es pequeño³. Sobre todo, el problema radica en que el gasto no está bien dirigido ya que solamente el 10% de los fondos son recibidos por el 20% más pobre⁴.

En cuestiones laborales, a pesar de que en varios países de América Latina han experimentado un declive en las tasas de informalidad, en México ha sido bastante constante, salvo por caídas leves en 2013 y 2014 como efecto de la reforma laboral que se aprobó⁵. En México, 29 millones de personas trabajan en la informalidad, lo que representa el 57.4% de la población ocupada⁶. “Los trabajadores del sector informal perciben en promedio 53% menos ingreso que los trabajadores formales, además al contar con prestaciones sociales como seguro de salud, acceso a crédito para vivienda y ahorro para el retiro, el poder adquisitivo se vuelve sustancialmente mayor”⁷. La tasa de informalidad también está directamente relacionada con el nivel educativo que tienen las personas: la tasa de personas con educación primaria o menos en la informalidad es de 80%, del 20% en la escuela secundaria, 6% con educación terciaria, y sólo el 0.3% a nivel doctorado⁸. Por último, México tiene el salario mínimo más bajo de la OCDE y en términos de poder adquisitivo, el

¹ OECD. (2015). *OECD Economic Surveys: Mexico 2015*. Paris: OECD Publishing. doi:10.1787/19990723, p. 37

² *Ibid*, p. 108

³ OECD. (2011). *Divided We Stand...p.2*

⁴ OECD. (2012). *Mexico: Better Policies for Inclusive Development*. Paris: OECD Publishing., p. 9

⁵ OECD. (2015). *OECD Economic Survey...pp. 102 y 103*

⁶ Secretaría de Trabajo y Previsión Social. (16 de marzo de 2016). *Formalización del Empleo*. Obtenido de http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/110704/Formalizacio_n_del_empleo.pdf (s.p.)

⁷ *Ibid*, (s.p.)

⁸ OECD. (2015). *OECD Economic Survey...p. 103*

menor de Latinoamérica, siendo el único país de la región en el que el salario mínimo está por debajo de la línea de pobreza¹.

Tabla 3.1 Coeficiente de Gini en México (1984-2014)²



Como se puede observar, el Coeficiente de Gini en México ha permanecido muy alto y más o menos constante durante más de tres décadas, y los cambios que ha sufrido han correspondido a las diversas crisis o a las etapas de crecimiento de la economía, lo cual ilustra que las políticas públicas implementadas no han tenido el impacto necesario para lograr su reducción. Por lo tanto, México presenta condiciones que lo hacen un sujeto de estudio relevante ya que la desigualdad de ingreso en el país es una situación recurrente que parece resistir a los intentos de la política pública para su abatimiento.

¹ Olaberría, E., & Dugain, V. (2015). *Sharing the fruits of Growth with all Mexicans*. Economics Department Working Papers, No. 1197. Paris: OECD Publishing, p. 14; OECD. (2015). *OECD Economic Survey...* p. 102

² De elaboración propia con datos de: OECD. (2009). *OECD Economic Surveys...* p. 114; Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (julio de 2015). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2014*. Recuperado el 18 de octubre de 2016, de http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/enigh/enigh2014/tradicional/doc/resultados_enigh14.pdf (s.p.)

3.3. Método de análisis

La distribución del ingreso representa un reto en México para el crecimiento económico y desarrollo nacional. A pesar de los diversos avances que se han realizado, es el segundo país más desigual de la OCDE después de Chile¹; el Coeficiente de Gini en los últimos años 30 años se ha mantenido más o menos constante, oscilando entre 0.54 y 0.46 pero sus movimientos se han debido más al entorno económico del país, como podrían ser crisis económicas o etapas de crecimiento, que a la efectividad de las políticas públicas.

Por lo anterior, cobra gran importancia el trabajo de la OCDE como “consultoría” en el tema de la desigualdad. Desde el ingreso de México, la Organización a través de diversos estudios ha emitido sus recomendaciones para que el país se equipare con los otros países miembros y logre a través de ello, alcanzar su máximo potencial. Para poder identificar dichas recomendaciones se utilizarán predominantemente los *OECD Economic Surveys*. Estos reportes son realizados de manera periódica para todos los países miembros de la Organización y contienen la situación económica global, considerando todos los aspectos que inciden en ella, incluyendo factores internos (reformas legislativas, cambios de gobierno, resistencia de grupos de poder, macroeconomía) como externos (crisis económicas, entorno productivo mundial, acontecimientos internacionales). Al analizar cada uno de los problemas identificados, estos estudios enumeran una serie de recomendaciones que pueden ser o no adoptadas por los países. El gran valor que aportan dichos estudios a la presente investigación es la evaluación que realizan de la situación del país, de acuerdo a la perspectiva y a las expectativas de la Organización. Esta evaluación permite ver, con el paso del tiempo, la evolución de un solo tema a través de diferentes administraciones y cómo las recomendaciones que se implementan van teniendo un impacto en los resultados y se va avanzando en ellas. Como apoyo a lo anterior, se utilizan las publicaciones más recientes de la Organización como *Growing Unequal?: Income Distribution and Poverty in OECD Countries* (2008), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising* (2011) e *In It Together: Why Less Inequality Benefits All* (2015), ya que, aunque en ellas se analiza a todos los países

¹ Presidencia de la República. (2013). *Plan Nacional de...* p. 44

miembros, están enfocadas en la desigualdad y dan una perspectiva orientada específicamente para el tema.

La línea que han seguido los gobiernos de México es definida en un primer momento por los Planes Nacionales de Desarrollo. Estos documentos se realizan al inicio de cada administración presidencial y detallan la situación en la que se recibe al país, con estadísticas relevantes de cada sector, y los objetivos y metas de esa gestión con las estrategias para cumplirlo. Si bien es cierto que estos documentos sólo aportan una línea de acción y no suelen cumplirse a la perfección, la acción del Gobierno debe estar siempre sustentado en ellos e ir de acuerdo a lo que dictan. Para observar su aplicación, se utilizan documentos publicados por las dependencias gubernamentales, así como datos estadísticos de la misma Organización contenidos en las publicaciones mencionadas anteriormente. Finalmente, se utilizarán las evaluaciones que realizan los *OECD Economic Surveys* para destacar la postura que adopta la Organización frente a acciones (o falta de ellas) del Gobierno mexicano.

Para poder hacer la comparación entre las recomendaciones de la OCDE y las acciones implementadas por el Gobierno, se dividirá en relación con los periodos de tiempo y por temas. En cuestión de tiempo, se analizará la información de los cinco períodos presidenciales que han pasado desde la negociación de la entrada de México a la Organización hasta el día de hoy:

- Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)
- Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)
- Presidente Vicente Fox Quesada (2000-2006)
- Presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)
- Presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018)

El criterio de separarlo por administración presidencial nace de la estructura del sistema político mexicano, con una marcada tendencia al presidencialismo y en la concentración del poder en una sola persona. Como consecuencia de esto, los programas gubernamentales y estrategias suelen cambiar de forma radical al transitar de una gestión a otra, impidiendo en muchas ocasiones la continuidad de las políticas. Otra razón para generar esta división está en la alternancia en partidos políticos, los cuales, al tener ideologías distintas, inciden en las

acciones realizadas por el Gobierno. Las dos primeras administraciones son del Partido Revolucionario Institucional (PRI), definido como de centro, mientras que las dos siguientes son del Partido Acción Nacional, con una ideología de derecha. La última representa el regreso del PRI, el cual tuvo que someterse a una redefinición de su estructura y de su ideología para volver a ganar la Presidencia.

En cuestión de temas, al hablar del abatimiento de la desigualdad, a México se le suelen hacer recomendaciones que tienen impacto en tres rubros principales:

- Mejoramiento de la cobertura y calidad de la educación, es decir, el desarrollo del capital humano
- Reducción de la pobreza
- Transformación de los mercados laborales para incentivar el empleo formal y reducir la informalidad.

Estos tres temas concentran los factores que determinan el ingreso de los trabajadores, y, por tanto, en una gran proporción, el ingreso de los hogares. En cada uno de los periodos descritos anteriormente, se describirán tanto las recomendaciones más trascendentes de la OCDE como las acciones más relevantes del Gobierno mexicano en estos tres temas.

Para determinar si la hipótesis de este trabajo -de que México ha ido adaptando su política pública contra la desigualdad de acuerdo con las recomendaciones de la OCDE- puede descartarse o validarse, se determina si en todas las recomendaciones de la Organización ha habido alguna acción o iniciativa por parte del Gobierno mexicano relacionada con la recomendación correspondiente.

3.4 Conclusiones

A pesar del progreso que México ha realizado en los últimos años para reducir la pobreza y abatir la desigualdad, sus indicadores sociales aún se encuentran muy por debajo de los estándares de la OCDE. Entre ellos destacan los pobres resultados en los exámenes sobre educación PISA, una población con más del 40% en algún tipo de pobreza y más del 50% de la población económicamente activa en la informalidad. Todos estos factores convierten a México en un caso paradigmático de estudio sobre la desigualdad de ingreso con una

necesidad urgente de utilizar todas las herramientas a su alcance para lograr mejorar la calidad de vida de la población. Una de esas herramientas precisamente es su membresía en la OCDE. La entrada de México a la OCDE se derivó de una crisis de identidad, de legitimidad y de presupuesto de la Organización al terminar la Guerra Fría, combinado con el profundo proceso de modernización y apertura que experimentaba el país como resultado de dos graves crisis de endeudamiento en la década de los ochenta. A partir de la entrada de México, su colaboración ha abierto los horizontes de ambos al incluir perspectivas que ninguno de los dos había considerado con anterioridad. La Organización ha sido más incluyente al considerar a los países en vías de desarrollo, así como sus problemas y retos y, así, encontró su lugar en el mundo globalizado de hoy al convertirse en una consultoría de alto nivel para los que realizan política pública en México y en los otros países miembros y no miembros; México se ha empezado a comparar con los países desarrollados, transformando su posición negociadora y la perspectiva de sus políticas públicas.

Considerando entonces que México es un caso de estudio peculiar para la Organización, especialmente por la situación tan grave que presenta en cuestión de desigualdad de ingreso, para poder testar la hipótesis de que dicho país sí toma en cuenta las disposiciones de la Organización al respecto, se realiza un método comparativo entre las recomendaciones que ha realizado la OCDE a México para abatir la desigualdad desde su ingreso hasta el día de hoy, con las estrategias y acciones del Gobierno de México en ese mismo periodo para lograr ese mismo fin.

Capítulo 4. La relevancia de las recomendaciones de la OCDE en la política pública mexicana sobre desigualdad

Este capítulo tiene como propósito realizar un análisis comparativo entre las recomendaciones que ha realizado la OCDE a México para abordar el desafío de la desigualdad de ingreso y las acciones realizadas por el gobierno de ese país. Cada apartado del presente capítulo está dividido por una administración presidencial desde 1988 hasta el día de hoy, la cual se divide a su vez, en los tres temas principales: desarrollo del capital humano (educación), reducción de la pobreza y transformación de los mercados laborales. Al final del capítulo, en el apartado de comparación, se realiza la evaluación de la concordancia entre las recomendaciones de la Organización y las acciones del Gobierno de México.

4.1 Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)

En 1988, cuando iniciaba el Gobierno de Carlos Salinas (1988-1994) y México aún no había iniciado su proceso de adhesión a la OCDE, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 ya reconocía la relevancia de la desigualdad y de la concentración del ingreso, y especificaba que éstas eran las razones fundamentales para continuar con la estrategia de modernización implementada desde el sexenio anterior. El abatimiento de la desigualdad, a través de las políticas sociales, sería realizado no sólo por su propio derecho sino también para mantener el consenso respecto a la renovada estrategia económica. En este documento se definió que el proceso de transformación del país debía ser “equitativo y [que] atienda prioritariamente las necesidades de quienes menos tienen” y que, por lo tanto, “Estado y sociedad deben cambiar para crear empleos, para erradicar la pobreza extrema, para que los mexicanos tengan acceso a servicios de calidad”¹.

Desde un primer momento, las políticas de Carlos Salinas estuvieron dirigidas en proyectar a México hacia el exterior, y que éstas se fueran compaginando para cumplir con los requisitos que se pedirían de él para ingresar posteriormente a la Organización. De hecho, esa administración sólo fue evaluada por la OCDE a través del primer estudio *Economic Surveys* realizado para un país no- miembro en 1992 y se enfocó principalmente en las

¹ Presidencia de la República. (1989). *Decreto por el...* (s.p.)

adecuaciones inmediatas que México tenía que realizar para adherirse y por lo que sólo contiene recomendaciones muy generales.

En materia **educativa**, el PND reconoce que el “avance científico y tecnológico del país dependerá en gran medida de su modernización educativa en todos los niveles” y que, por lo tanto, se debe mejorar la calidad de la educación y ampliar su oferta, vinculando la educación con los requerimientos del aparato productivo del país y promoviendo la integración entre las escuelas y las empresas para promover el aumento de las remuneraciones reales¹. En 1992, la Organización recomendó por primera vez ampliar la cobertura de la educación, así como mejorar la capacitación de los maestros y renovar la infraestructura de las escuelas públicas², lo cual corresponde a las estrategias que establece el PND.

Como una de las principales acciones para reducir la **pobreza**, se creó el Programa Nacional de Solidaridad, el primer programa social comprehensivo que fortaleció los programas sociales anteriores y los amplió para cubrir a la población más necesitada en cuestiones tan diversas como alimentación, regularización en la tenencia de la tierra y vivienda, procuración de justicia, apertura y mejoramiento de espacios educativos, salud, electrificación de comunidades y agua potable³. Este programa fue dirigido en un primer momento a los grupos más vulnerables como los pueblos indígenas, los campesinos de escasos recursos y los grupos populares urbanos marginados.

En el PND se afirma que el gasto social sería “la máxima prioridad en los presupuestos anuales de egresos”⁴, lo cual se vio reflejado, en el caso del gasto de la educación, se incrementó de 2.9% del PIB a 4.3% entre 1989 y 1994⁵; el gasto en desarrollo social llegó a representar 10% del PIB y el Programa Nacional de Solidaridad se duplicó en presupuesto desde 1989, en el cual representaba el 0.6% del PIB para ser el 1.48% del PIB en 1994⁶.

¹ *Ibid.*, (s.p.)

² OECD. (1992) *OECD Economic Surveys*...pp. 101 y 115

³ OECD. (1992). *OECD Economic Surveys*...pp. 99,100 y 116; Presidencia de la República. (1989). *Decreto por el...* (s.p.)

⁴ *Ibid.*, (s.p.)

⁵ OECD. (1992). *OECD Economic Surveys*...p. 100

⁶ OECD. (1995). *OECD Economic Surveys: Mexico 1995*. París: OECD Publishing.
doi:10.1787/eco_surveys-mex-1995-en, p. 119

Respecto a los **mercados laborales**, el PND reconoce que uno de los aspectos más preocupantes de la economía mexicana es la “insuficiencia de empleos productivos y bien remunerados... a lo que se suma la pérdida del poder adquisitivo de los salarios”. Para mejorarlo, se propuso consolidar una “política tributaria que alivie la carga relativa sobre los ingresos del trabajo sin perjudicar a las finanzas públicas y que propicie una mejor distribución del ingreso”¹.

4.2 Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 fue el primero en realizarse con México como miembro pleno de la OCDE. En él, se reconoce como “el principal desafío” del país, la reducción de la pobreza y la “moderación” de la desigualdad, ya que esto no permite el “pleno ejercicio de las libertades democráticas ni el despliegue de las capacidades individuales en el proceso productivo, en la educación y en la cultura”². Este documento destaca que “existe un círculo vicioso de transmisión generacional de pobreza extrema” el cual impide que ciertos grupos mejoren su situación económica debido a “deficiencias nutricionales, educativas y de salud”³.

En cuestión de **educación**, los objetivos del PND se enfocan en seguir ampliando la cobertura, pero, en especial, mejorar la calidad, perspectiva compartida con la Organización⁴. Se expuso estimular “sistemas de aprendizaje flexibles” que permitan la adaptación a las nuevas tecnologías. Además, se reafirmó la importancia de vincular la planta productiva y la comunidad educativa⁵. Para mejorar el potencial de la educación, el Gobierno de México adoptó programas de desarrollo humano, cuyo progreso fue aplaudido por la Organización, pero donde se subrayó que debía perseguir el objetivo de crear igualdad de oportunidades a largo plazo⁶.

¹ Presidencia de la República. (1989). *Decreto por el...* (s.p.)

² Presidencia de la República. (31 de mayo de 1995). *Plan Nacional de...* p. 65

³ *Ibid*, p. 97

⁴ OECD. (1992) *OECD Economic Surveys...* pp. 102 y 103

⁵ Presidencia de la República. (31 de mayo de 1995). *Plan Nacional de...* pp. 74 y 76

⁶ OECD. (1997). *OECD Economic Surveys: Mexico 1997*. Paris: OECD Publishing.
doi:10.1787/eco_surveys-mex-1997-en, p. 127

Casi al finalizar la administración, en 1999, la Organización celebraba la construcción de infraestructura educativa, la contratación de nuevos profesores y la ampliación de la cobertura. Sin embargo, hizo notar que, aunque México invierte una buena cantidad de recursos en educación, cuando esto se analiza proporcionalmente con el PIB y con la densidad demográfica, la inversión sigue siendo muy pequeña y poco efectiva¹.

Para reducir la **pobreza**, en 1997, fue instaurado el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) para sustituir al Programa Nacional de Solidaridad del sexenio anterior para construir “una política integral... [que] aglutine los esfuerzos de la federación, los estados, los municipios y la sociedad. De esta manera, se dará el paquete básico de nutrición y salud a las personas de escasos recursos desde una sola instancia coordinadora”². Éste incluyó transferencias gubernamentales dirigidas a la población más pobre, con la condicionalidad de que los niños asistan a la escuela y visiten regularmente al médico. PROGRESA también representó un cambio en el tipo de apoyo que se entregaba, en vez de ser en especie, se optó por entregar dinero en efectivo³. Para finales de 1997, más de 400,000 familias se beneficiaban del nuevo esquema, el cual se amplió a 1.6 millones en 1998, y a 2.6 millones en 1999⁴. El apoyo dirigido a la educación incluye apoyos que se incrementan con cada año concluido y son más altos para las niñas que para los niños⁵.

Para transformar el **mercado laboral**, el PND 1995-2000 establece que el bienestar social general sólo será posible a través de la generación de empleos bien remunerados que “garanticen la seguridad social” así como incrementar su productividad⁶. En dicho documento, se reconoce la necesidad de examinar el marco en el que se desenvuelven los mercados laborales y la seguridad social para promover la creación de empleo. El sistema de seguridad es, según el PND, un “valioso instrumento para dar acceso a la población a niveles superiores de bienestar al asegurar a los trabajadores un conjunto de prestaciones que

¹ OECD. (1999). *OECD Economic Surveys: Mexico 1999*. Paris: OECD Publishing. doi:10.1787/eco_surveys-mex-1999-en, p. 123

² Presidencia de la República. (31 de mayo de 1995). *Plan Nacional de...* pp. 94 y 96

³ Hevia de la Jara, F. (Mayo-Agosto de 2009). De Progres a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox. *Sociológica*, 24(70). Obtenido de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-01732009000200003 (s.p.)

⁴ OECD. (1998). *OECD Economic Surveys...* p. 69; OECD. (2000). *OECD Economic Surveys: Mexico 2000*. Paris: OECD Publishing. doi:10.1787/eco_surveys-mex-2000-en, p. 151

⁵ *Ibid*, p. 151

⁶ Presidencia de la República. (31 de mayo de 1995). *Plan Nacional de...* p. 65

complementan sus ingresos” y que, por lo tanto, se promoverá que las personas que no cuenten con él, se incorporen al mercado laboral formal y gocen de esos beneficios¹. La decisión más importante en este respecto fue la reforma del sistema de seguridad social conocido como el Instituto Mexicano del Seguro Social, con el objetivo de fortalecer el vínculo entre las aportaciones de los contribuyentes y sus beneficios, además de que se contempla el crecimiento en el ahorro privado. Asimismo, la contribución de los empleadores se hizo menor lo cual incentiva a formalizar las relaciones de trabajo y evitar la evasión².

En el *Economic Surveys* de 1995, la OCDE recomienda para abatir la desigualdad realizar una reforma para flexibilizar el mercado laboral y aportar para la seguridad del ingreso. En ese documento, resalta la crítica a la sobrerregulación del mercado laboral, la poca cualificación de los trabajadores, destacando el analfabetismo de la población adulta, y la no existencia de un seguro de desempleo³. En la edición de 1997⁴ se establece que México tiene problemas distintos en cuestiones de empleo que los demás países de la OCDE, por lo que las recomendaciones deben adaptarse a su situación real, lo cual evidencia el aprendizaje que va teniendo la Organización sobre la realidad del país. En el estudio de *Economic Surveys* de 1998, casi a finales del sexenio⁵, se hizo una evaluación de lo avanzado en cuanto a las recomendaciones en el campo del empleo, destacando:

- Para mejorar el capital humano, se propuso focalizar los programas para los más pobres, lo cual fue adoptado en 1997 con la creación de PROGRESA. En 1999, se volvió a evaluar esta recomendación y se destacó que la cobertura de la educación estaba siendo ampliada gracias a ese programa⁶.
- Sobre el empleo, se recomendó implementar un nuevo sistema de pensiones para proteger el ingreso, el cual se tradujo en ajustes legales y el establecimiento de fondos para el retiro con administradores privados.

¹ *Ibid*, p. 82

² OECD. (1997). *OECD Economic Surveys*...pp. 122 y 132

³ OECD. (1995). *OECD Economic Surveys*...pp. 102 y 103

⁴ OECD. (1997). *OECD Economic Surveys*...p.76

⁵ OECD. (1998). *OECD Economic Surveys*...p.68

⁶ OECD. (1999). *OECD Economic Surveys*...p 121

- En cuanto a la flexibilidad del mercado laboral y la modernización del sistema de negociación colectiva, el Gobierno mexicano no tomó ninguna acción.

4.3 Presidente Vicente Fox Quesada (2000-2006)

En el PND 2001-2006, se le da una gran relevancia a la desigualdad al establecer que México siempre se ha caracterizado por una “notable desigualdad de oportunidades” especialmente en el “acceso a la educación, a los servicios públicos, al trabajo y a la participación de la economía” y establece como “tarea fundamental” crear “las instituciones y los mecanismos indispensables, así como programas regionales y especiales para poner al alcance de todos los habitantes sin distinción los bienes sociales y los satisfactores básicos”¹ .

En relación con la **educación**, este Plan “busca ofrecer oportunidades a toda la población para que, mediante una mejor preparación, se facilite su crecimiento como personas y adquieran la capacitación y el adiestramiento necesarios para aprovechar las oportunidades del desarrollo”. Esa educación deberá responder a los requerimientos del desarrollo regional y nacional, dando prioridad no sólo a la cobertura, sino a la calidad uniforme y a la equidad de los mismos².

En este periodo, las recomendaciones de la Organización para desarrollar el capital humano, continuaron siendo fortalecer la cobertura de la educación, especialmente a nivel secundario, y mejorar la calidad de la educación³. Además, se propone la actualización de los programas, la ampliación de la infraestructura y el mejoramiento de las carreras del profesorado. Asimismo, se vuelve a hacer el énfasis en aumentar la inversión pública en educación en relación con el PIB y con la cantidad de gente a atender. Como ejemplo de lo anterior, para poder alcanzar los niveles de matrícula de otros países de la OCDE, México tendría que invertir un 2% más de su PIB, sin contar la mejora en la calidad o en los equipos que hace falta⁴ .

¹ Presidencia de la República. (30 de mayo de 2001). *Plan Nacional de...*p. 27

² *Ibid*; pp. 27 y 64

³ OECD. (2003). *OECD Economic Surveys: Mexico 2003*. Paris: OECD Publishing. doi:10.1787/eco_surveys-mex-2003-en, pp. 74 y 75

⁴ *Ibid*, p. 79

Para mejorar la calidad de la educación, el Gobierno de México implementó el programa “Escuelas de Calidad” lanzado en 2001. En 2005 ya cubría 22,000 escuelas, y consiste en dirigir apoyos a las escuelas para modernizar los programas educativos, integrándolos a las necesidades de los sectores productivos. El esquema utilizado en este programa es que el gobierno pone un peso por cada uno que ponga la comunidad para instalar un plan de reestructura, mejorar la infraestructura y a comprar útiles y equipo. La principal crítica a dicho programa es que las escuelas de más bajos recursos no pueden acceder a ellos ya que dependen de la inversión que ahí se realice¹. Además, en agosto de 2002, se creó el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, para que el gobierno federal identifique la ocupación de cada uno de los maestros incluidos en la nómina y reducir los recursos que llegan a manos del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) o del personal administrativo, además de apoyar a las autoridades educativas en la toma de decisiones para la mejora de la calidad educativa el cual tiene por objetivo transparentar los mecanismos de evaluación a las instituciones educativas².

A diferencia de otras evaluaciones, en el 2003, la OCDE hace una crítica respecto a las iniciativas o acciones del gobierno en turno. La primera está relacionada con condicionar el incremento a la inversión en la educación, al avance que tenga la reforma fiscal implementada en ese momento. En ese sentido, la Organización había exhortado en diversos momentos a México a aumentar la inversión en la educación, como una prioridad de política pública y que esto se haga sin condicionamientos. Además, pide que los recursos se utilicen de forma más eficaz ya que alrededor del 90% es utilizado en compensaciones al personal y a los profesores. Por último, hace una crítica a la iniciativa de hacer la escuela pre-escolar obligatoria, lo cual contradice las buenas prácticas, sugiriendo se enfoque la inversión en los nueve niveles que ya son obligatorios³.

Si bien, la Organización felicitó a México por la ampliación de la cobertura en educación (se multiplicó por cinco entre 1960 y 2005, con más de 30 millones de estudiantes en 2005), el *Economic Survey* de ese año destaca que la formación de capital humano, entendida como los años que los niños pasan en la escuela, es la más baja de la OCDE y que prácticamente

¹ OECD. (2005). *OECD Economic Surveys...* p. 54; OECD. (2009). *OECD Economic Surveys...* p. 90

² OECD. (2003). *OECD Economic Surveys...* p. 79

³ *Ibid*, p. 82

no ha existido un progreso en las últimas décadas. Además, la calidad de ésta, definida como el impacto de la educación en las capacidades de los estudiantes, es también baja con muy pobres resultados en el examen PISA. Por lo tanto, se reitera la necesidad de profesionalizar a los profesores ya que sólo el 40% de las personas que enseñan en la escuela primaria cuentan con licenciatura o grado¹.

Dentro del reporte del 2007, el primero después de finalizar la administración² se hizo una evaluación del seguimiento de las recomendaciones en cuanto a educación, destacando que los programas sociales habían ampliado la cobertura de la educación hacia la educación terciaria. Para mejorar la calidad educativa, recomendación siempre presente en los reportes, se evaluó que la modernización de los programas educativos había progresado, pero que se tienen que hacer mayores esfuerzos en la evaluación de las escuelas y la publicación de resultados.

En la política social para reducir la **pobreza**, el PND habla de abatir sus causas: “desnutrición crónica y endémica, deserción escolar temprana, insuficiencia de capacidades individuales para desempeñar actividades productivas y falta de oportunidades para participar en el desarrollo social y económico”³. En 2002, por decreto presidencial, se creó el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para ir progresivamente reemplazando a PROGRESA. Este programa, como el anterior, se basa en apoyos monetarios directos que incluyen alimentación, becas educativas, apoyo a los adultos mayores y adquisición de útiles escolares. Las becas son otorgadas de acuerdo al grado y género del estudiante, siendo mayor para las mujeres y conforme al nivel avanzado⁴. La mayor diferencia entre éste y su antecesor fue la incorporación del objetivo de “ampliar el acceso de las familias en condiciones de pobreza de capacidades a mayores oportunidades de desarrollo, fomentando la seguridad y autosuficiencia de los individuos”⁵. Oportunidades ha recibido buenas críticas de evaluadores

¹ OECD. (2005). *OECD Economic Surveys*...pp. 34, 35, 51, 53 y 57

² OECD. (2007). *OECD Economic Surveys*...p. 44

³ Presidencia de la República. (30 de mayo de 2001). *Plan Nacional de*...p. 63

⁴ OECD. (2007). *OECD Economic Surveys*...p. 162;

⁵ Secretaría de Desarrollo Social. (18 de junio de 2014). *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. Recuperado el 18 de 10 de 2016, de http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/TransparenciaFocalizada/Programas_Sociales/pdf/oportunidades.pdf (s.p.)

nacionales e internacionales, ya que logró incrementar el consumo de alimentos per cápita, reducir los índices de mortalidad infantil en áreas rurales en un 11% y promover la matriculación, especialmente, en la escuela secundaria con el reparto de más de 5.1 millones de becas para 2006. Para finales de ese año, cubría cinco millones de familias¹.

En términos **laborales**, las recomendaciones de la organización se enfocan de forma especial en los estragos de la informalidad y recomienda resaltar en los trabajadores los beneficios de ser parte de la economía formal. Como en muchos otros países, la razón por la cual la informalidad es tan atractiva es por la evasión de impuestos y si bien se realizaron acciones con el objetivo de disminuir la carga impositiva para empleadores y empleados, ésta seguía siendo alta para los que ganan menos. Por lo tanto, resalta la necesidad de realizar una reforma laboral, ya que México es el único de los países de la OCDE que no ha tenido una transformación en ese sentido en décadas². Por lo anterior, se debe mejorar la eficiencia y la confiabilidad de la seguridad social, incentivando el empleo formal. Asimismo, también se recomienda, una vez más, incluir la flexibilidad en los contratos laborales y la introducción de esquemas de trabajo de medio tiempo³. En la perspectiva de la Organización es preferente tener un marco legal con menos protecciones pero que se aplique, al que se tenía en ese momento que no es acatado y que invita a la informalidad⁴.

En 2002, a la par de la realización del estudio, se introdujo una propuesta de ley al Congreso de México que iba de la mano con varias de las recomendaciones de la Organización, incluyendo periodos de prueba, modernización de la negociación colectiva, y regulación de contratos permanentes. Aunque dicha reforma no contenía una verdadera flexibilización del mercado de trabajo, era un paso adelante. Sin embargo, dicha propuesta de ley fue eliminada de la agenda legislativa en 2005⁵ por presión de los sindicatos que buscaban una mayor protección del empleo.

¹ OECD. (2007). *OECD Economic Surveys*...pp. 162 y 163

² OECD. (2003). *OECD Economic Surveys*...pp. 86 y 89

³ *Ibid*, p. 91

⁴ *Ibid*, p. 92

⁵ *Ibid* pp. 94 y 95; OECD. (2007). *OECD Economic Surveys*...p. 16

4.4 Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)

Dentro del PND 2007-2012, se instaure la igualdad de oportunidades como uno de los cinco ejes de la política pública y dentro de los objetivos del Plan se establece:

- “Alcanzar un crecimiento económico sostenido y generar empleos formales
- Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizados alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo
- Reducir significativamente las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad, y que esto se traduzca en que los mexicanos sean tratados con equidad y justicia en todas las esferas de su vida, de tal manera que no exista forma alguna de discriminación”¹.

Ante la desigualdad, el PND establece que sólo a partir de la igualdad de oportunidades, todos los mexicanos podrán acceder a los servicios básicos a una vida digna. Por lo tanto, el esfuerzo del Estado se centrará en el desarrollo de capacidades que les permitan participar en las actividades productivas, lo cual sólo se logra a partir de un nivel mínimo de bienestar, que incluye el acceso a los servicios de salud, educación de calidad y superación de la pobreza extrema. Por esto, el “principal instrumento del Gobierno de la República para reducir las desigualdades... es el gasto público” y que éste se oriente a las personas que más lo necesitan².

En materia de **educación**, la Organización reforzó la idea de definir estándares nacionales para evaluar a los profesores, abrir el proceso de competencia para ingresar como profesor, y de gastar de forma más eficiente los recursos destinados para la educación³. Parte de esas recomendaciones se concretaron gracias a la Alianza por la Calidad de la Educación, en la que se establecieron 20 estándares nacionales para evaluar a los profesores y, para 2012, 264,455 maestros y directores de instituciones educativas tomaron el primer examen de aptitudes para asegurar su profesionalización⁴.

¹ Presidencia de la República. (31 de mayo de 2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Recuperado el 07 de octubre de 2016, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_2007-2012_31may07.doc, p. 3

² *Ibid*, p. 31 y 55

³ OECD. (2011). *OECD Economic Surveys: Mexico 2011*. Paris: OECD Publishing. doi:10.1787/eco_surveys-mex-2011-en, pp. 34 y 35

⁴ *Ibid* p. 46

En reducción de **pobreza**, el PND propone el incremento y eficiencia en el gasto social, con la propuesta de introducir el Sistema de Evaluación del Desempeño que permitiría canalizar más recursos a los programas que brinden mayor bienestar social, contribuyan a la creación de empleos y al combate a la pobreza¹. La Organización ha reiterado en diversas ocasiones esta necesidad de aumentar y hacer más eficiente el gasto público para alcanzar los niveles del promedio de la OCDE, a través de inversión en la calidad de la educación, salud y transferencias gubernamentales dirigidas a los más pobres. De hecho, aunque el gasto en el programa Oportunidades tuvo un incremento de 23.5% entre 2011 y 2013, de 26 a 32 mil millones de pesos (1,300 a 1,600 millones de euros), los recursos destinados a él eran demasiado bajos como para lograr una verdadera redistribución². En 2013, la Organización reiteró la necesidad de incrementar su cobertura, así como la evaluación de los otros programas sociales existentes, evitando la duplicación de funciones. Es necesario, por tanto, lograr una mayor coordinación de los más de 1000 programas sociales que existen en el país y eliminar aquellos que no están dando los resultados esperados³.

En el 2006, cuando Calderón entró a la Presidencia, 19.2 millones de personas trabajaban en el sector informal, por lo que el PND propone “modernizar las relaciones **laborales** para hacer de éstas un vehículo eficaz y no un obstáculo para la instalación y permanencia de nuevas industrias y negocios”⁴. En el primer reporte publicado en la administración de Felipe Calderón, se reforzaron recomendaciones anteriores que conciernen a la flexibilidad del mercado laboral, incluyendo contratos de medio tiempo y temporales⁵. El arreglo del mercado laboral era demasiado estricto y tenía un énfasis demasiado marcado en la estabilidad del empleo, lo cual se confronta con la necesidad de ser innovadores y poder adaptarse a los cambios tecnológicos. Otra recomendación gira alrededor de la protección del ingreso al introducir un esquema innovador para el seguro para el desempleo, sugiriendo que en vez de que sea un apoyo universal, cada trabajador tenga una cuenta de ahorros en caso de perder su trabajo⁶.

¹ Presidencia de la República. (31 de mayo de 2007). *Plan Nacional de...* p. 34

² OECD. (2013). *OECD Economic Surveys...* p. 11; OECD. (2015). *OECD Economic Surveys...* p. 58 y 114

³ OECD. (2013). *OECD Economic Surveys...* p.42

⁴ Presidencia de la República. (31 de mayo de 2007). *Plan Nacional de...* p. 37

⁵ OECD. (2007). *OECD Economic Surveys...* p. 19

⁶ *Ibid*, p. 159

En el reporte de 2011¹, se reiteraron las recomendaciones para el mercado laboral de reducir los costos de la seguridad social, adoptar e implementar la reforma laboral y relajar los procedimientos de despido para flexibilizar el mercado. Dentro de la reforma al mercado laboral aprobada en 2012, se toman en cuenta dichas recomendaciones ya que las disposiciones que contiene aportan de manera importante a reducir la rigidez de la protección al empleo en el sector formal, impulsando su creación. Algunas de las novedades de dicha reforma son los contratos de corto plazo, nuevos contextos para despido sin incurrir al litigio y aumentar la certeza de los trabajadores. Antes de la reforma, México tenía la tercera legislación más estricta de la OCDE; al ser aplicada ésta se convirtió en la décima, siendo más flexible que Bélgica o Alemania².

4.5 Presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018)

Dentro de las cinco metas nacionales que establece el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, la segunda contempla un México Incluyente en el que los derechos sociales sean ejercidos por todos los mexicanos, vayan más allá del asistencialismo y que se conecten con las oportunidades de la economía para disminuir las brechas de desigualdad; y la cuarta meta es México con Educación de Calidad para contar con un capital humano preparado a través del mejoramiento de la calidad de la educación y cerrar la brecha entre lo que se enseña en las escuelas y lo que requiere el sector productivo³.

Más allá del PND, la gran transformación del inicio de la administración de Enrique Peña Nieto se dio en el marco del Pacto por México. Éste consistió en un paquete de 95 reformas estructurales de diversos temas pactadas entre los partidos mayoritarios en México en 2013, las cuales responden a una gran parte de las prioridades identificadas por la Organización en los *Economic Surveys* anteriores y cubren casi todos los temas abordados en recomendaciones⁴.

Una de las más importantes reformas aprobadas es, sin duda, la reforma **educativa**. Las modificaciones a la Constitución crearon el marco legal para la profesionalización de los

¹ OECD. (2011). *OECD Economic Surveys...* p. 30

² OECD. (2013). *OECD Economic Surveys...* p. 19

³ Presidencia de la República. (2013). *Plan Nacional de...* pp. 21 y 22

⁴ OECD. (2013). *OECD Economic Surveys...* p. 13

maestros, basado en evaluaciones de perfiles, parámetros e indicadores del INEE, y la revisión del modelo educativo. De hecho, estas directrices no son novedad, ya que fueron parte de las políticas centrales en materia educativa implementadas por Felipe Calderón y algunas por Vicente Fox que venían trabajándose desde tiempo antes con la OCDE¹. Sin embargo, la ley dispone la creación del Nuevo Servicio Profesional Docente donde el mérito es la única forma de acceder y ascender en el servicio educativo, asegurando que sólo los mejores maestros son los que podrán dar clase, además de dar total autonomía al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Por último, introduce el concepto de corresponsabilidad en la educación, donde se vuelven responsables los padres de familia y los directivos de las escuelas, por lo que se les da mayor autonomía de gestión a las escuelas, atendiendo una recomendación de la Organización. Además, como parte del programa para implementar la reforma, se darán 7,500 millones de pesos (alrededor de 375 millones de euros) para mejorar la infraestructura de las escuelas más rezagadas².

En materia de reducción de la **pobreza**, en septiembre de 2014, el Programa Oportunidades se transformó en PROSPERA, en el cual se complementa el apoyo recibido con políticas efectivas sobre el mercado laboral como son becas para educación terciaria, el acceso al crédito educativo y la inclusión financiera, promoviendo la cobertura. A través de entrenamiento y programas de empleo, se fomenta que las familias puedan crear su propio ingreso y que no queden sujetas a la ayuda gubernamental, conectando así las políticas sociales con el dinamismo económico³.

Aunado a esto, en la estrategia gubernamental para garantizar que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos sociales, entre ellos la educación, se debe asegurar una alimentación y nutrición adecuada, por lo que se creó la Cruzada Nacional contra el Hambre que busca apoyar a 7 millones de personas para satisfacer sus necesidades alimentarias, impulsando su salida de la pobreza e inclusión⁴.

¹ Avilés, K. (12 de diciembre de 2012). Directrices de la OCDE, en el Pacto por México. *La Jornada*. doi:<http://www.jornada.unam.mx/2012/12/07/sociedad/048n2soc>

² OECD. (2015). *OECD Economic Surveys...* pp. 37 y 53; Presidencia de la República. (2013). *Plan Nacional de...* pp. 62 y 67

³ OECD. (2015). *OECD Economic Surveys...* pp. 36 y 58

⁴ *Ibid*, p. 34

En términos del **mercado laboral**, el PND contempla dentro de las Estrategias Transversales la de “Democratizar la productividad” que incluye generar los estímulos para integrar a los mexicanos en la economía formal¹. Tras la aprobación de la reforma de 2012, que incluye aspectos que reducen el costo asociado a dar empleo formal, desde diciembre de 2013 a julio de 2016, se crearon 2,053,195 de nuevos empleos formales, en comparación con los 537,081 que se generaron en la administración 2006-2012 y los 226,660 que se perdieron entre 2000 y 2006². En este esquema, se inició en 2014 el programa “Hazte formal”, el cual a través de una serie de incentivos fiscales promueve la contratación formal de los trabajadores y hoy cuenta con 4.3 millones de empresas inscritas³.

Otra de las acciones para fomentar la formalidad es la ampliación del acceso a la seguridad social, lo cual contempla incrementar los incentivos de las empresas de contratar trabajadores formales. En el PND se establece que una “seguridad social incluyente abatirá los incentivos de permanecer en la economía informal”⁴. Estas acciones contribuyen a disminuir el costo de la seguridad social, de acuerdo a las recomendaciones de la Organización⁵. Sobre la protección al empleo por medio de seguros de desempleo, la administración de Peña Nieto propuso un esquema que garantiza el ingreso por seis meses a los que hayan perdido su empleo en el sector formal, a través de una cuenta personal, además de la creación de un Fondo Solidario que garantizará un sueldo mínimo. Estas acciones van de acuerdo con las recomendaciones expresadas por la Organización en su publicación *In it together: Why less Inequality benefits all*⁶ en las que se recomienda avanzar hacia un sistema de seguridad social con cobertura universal e implementar el seguro de desempleo, para mejorar los incentivos (para trabajadores y empleadores) de permanecer o integrarse al sector formal de la economía.

¹ Presidencia de la República. (2013). *Plan Nacional de...* p. 22

² Secretaría de Trabajo y Previsión Social. (1 de septiembre de 2016). *Creación de Empleos Formales*. Obtenido de Blog: <https://www.gob.mx/stps/articulos/creacion-de-empleos-formales> (s.p.)

³ Olaberría, E., & Dugain, V. (2015). *Sharing the fruits...* p. 15

⁴ Presidencia de la República. (2013). *Plan Nacional de...* p. 54 y 65; OECD. (2013). *OECD Economic Surveys...* pp. 45.

⁵ OECD. (2013). *OECD Economic Surveys...* pp. 45.

⁶ OECD. (21 de mayo de 2015). *Todos juntos ¿Por qué reducir la desigualdad nos beneficia? ...en México*. Recuperado el 15 de octubre de 2016, de <http://www.oecd.org/mexico/OECD2015-In-It-Together-Highlights-Mexico.pdf> (s.p.)

En el reporte 2015 del *Economic Survey*, se incluye como un solo esquema de recomendaciones para reducir la desigualdad, denominadas “repartir los frutos del crecimiento”, es decir, reducir la desigualdad. Esto quiere decir que, a partir de éste último, el tema de la desigualdad se aborda desde una perspectiva integral, donde todas las consideraciones se entrelazan para alcanzar un mismo objetivo. Dentro de ellas, para México se reiteró mejorar la equidad y eficiencia de la educación, con especial énfasis en la calidad del profesorado. En cuestiones laborales, se reitera la necesidad de aprobar la ley sobre el seguro de desempleo, que aún había quedado en propuesta legislativa, y explotar el programa Prospera para ayudar a los beneficiarios a expandir sus capacidades y unirse al sector formal con trabajos bien remunerados¹.

¹ OECD. (2015). *OECD Economic Surveys...* pp. 43

4.6 Comparación entre las recomendaciones de la OCDE y las acciones del Gobierno de México

A través de las tres tablas que se presentan más abajo, se realiza una breve comparación entre cada una de las recomendaciones que ha hecho la Organización y las acciones que el Gobierno de México ha emprendido para los tres ejes prioritarios: educación, reducción de la pobreza y mercado laboral. Asimismo, se hace una reseña sobre cómo éstas se han aplicado y a qué obstáculos se han enfrentado.

Dentro del eje de la educación (ver tabla 4.1), la recomendación de mejorar la calidad de la educación ha estado contenida en todos los PND y la intención del gobierno por lograr acuerdos con los más de un millón de profesores para emprender programas de evaluación que permitan que sólo los que estén preparados den clases, es clara. Sin embargo, las dificultades al implementarse y el no definir metas claras al respecto, no han permitido que haya habido un avance real en los resultados de aprovechamiento y la recomendación sigue repitiéndose año con año. En cuanto a mejorar la cobertura, desde PROGRESA hasta Prospera, todos los programas sociales implementados, sustentados en los objetivos de los PND, han logrado que la matrícula se amplíe de manera sustantiva. Sin embargo, los esfuerzos son insuficientes para atender a los más de 30 millones de personas que forman parte del sistema educativo. Respecto al gasto en educación, se han hecho esfuerzos consistentes por incrementar el gasto (siempre se presenta como prioridad en el gasto social dentro de los PND) y se han presentado diversas iniciativas para hacerlo más eficiente, sin embargo, el gasto por estudiante sigue siendo muy bajo y se ha fracasado en hacerlo más eficiente, al considerar que más del 90% de los recursos se dirigen, por presión política y social, al pago de nómina de los maestros y administrativos.

Tabla 4.1 Comparación entre las recomendaciones de la OCDE y las acciones del Gobierno de México en educación¹

EDUCACIÓN	
Recomendaciones de la OCDE (año en que se menciona por primera vez la recomendación)	Acciones del Gobierno de México
Mejorar la calidad de la educación (1992)	<p>-En 2001, se implementa el Programa “Escuelas de Calidad” en el cual se otorgan apoyos económicos para impulsar procesos de reestructura en las escuelas.</p> <p>-El PND 2007-2012 se incluye a la educación con calidad como parte del bienestar mínimo con el que debe gozar una persona.</p> <p>-En 2012 se instala la Alianza por la Calidad de la Educación, en la que el Gobierno, los maestros y todos los actores involucrados se unen en favor de la educación.</p> <p>-En el PND 2013-2018, la cuarta meta es México con Educación de Calidad para contar con un capital humano preparado a través del mejoramiento de la calidad de la educación.</p> <p>-Gracias a diversas disposiciones de la reforma educativa de 2013, se mejora la calidad de la educación con mejores profesores, mejor infraestructura y mayor corresponsabilidad.</p>
Ampliar la cobertura (1992)	<p>-Los programas sociales PROGRESA y Oportunidades incluyen como requisito la asistencia a la escuela para recibir apoyos, por lo que se aumenta la matrícula.</p> <p>-En 1999, la OCDE aplaude la ampliación de la cobertura</p> <p>- En 2005, la Organización felicitó a México por haberla multiplicado por cinco entre 1960 y 2005, con más de 30 millones de estudiantes en ese año.</p> <p>-Oportunidades repartió más de 5 millones de becas desde su creación en 2001 hasta 2006.</p>

¹ De elaboración propia con datos obtenidos de: Presidencia de la República. (1989). *Decreto por el...* (s.p.); OECD. (1992) *OECD Economic Surveys...* pp. 101, 102, 103 y 115; Presidencia de la República. (31 de mayo de 1995). *Plan Nacional de...* pp. 74 y 76; OECD. (1997). *OECD Economic Surveys...* p. 127; OECD. (1999). *OECD Economic Surveys..* p. 123; Presidencia de la República. (30 de mayo de 2001). *Plan Nacional de...* p. 27 y 64; OECD. (2003). *OECD Economic Surveys...* pp. 74, 75, 79 y 82; OECD. (2005). *OECD Economic Surveys...* p. 34, 35, 51, 53, 54 y 57; OECD. (2007). *OECD Economic Surveys...* p. 44; Presidencia de la República. (31 de mayo de 2007). *Plan Nacional de...* p. 34; OECD. (2009). *OECD Economic Surveys...* p. 90; OECD. (2011). *OECD Economic Surveys: Mexico 2011*. Paris: OECD Publishing. doi:10.1787/eco_surveys-mex-2011-en, pp. 34, 35 y 46; OECD. (2015). *OECD Economic Surveys...* pp. 37 y 53; Presidencia de la República. (2013). *Plan Nacional de...* pp. 62 y 67; World Bank. (s.f.). *Government expenditure on education, total (% of GDP): Mexico*. Recuperado el 22 de octubre de 2016, de <http://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GD.ZS?locations=MX>

	<p>-Prospera incluye becas para educación terciaria, el acceso al crédito educativo y la inclusión financiera.</p>
<p>Evaluación de la educación (1992)</p>	<p>-En 2001 se crea el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, al cual se le da total autonomía con la reforma educativa de 2013.</p> <p>-Dentro de la Alianza por la Calidad de la Educación se incluyen estándares nacionales de evaluación y se instalan exámenes voluntarios de aptitudes.</p> <p>-La reforma educativa de 2013 crea el marco legal para la profesionalización de los maestros, basado en evaluaciones de perfiles y parámetros e indicadores del INEE.</p> <p>-Esta reforma crea el Nuevo Servicio Profesional Docente donde el mérito es la única forma de acceder y ascender en el servicio educativo.</p>
<p>Incrementar el gasto y hacerlo más eficiente (1999)</p>	<p>-Según datos del Banco Mundial, en 1990, México gastaba 3.5% de su PIB en educación en 1990; mientras que en 2009 gastaba 5.22%</p> <p>-Dentro del INEE se establecen disposiciones para verificar el destino de los recursos de la educación.</p>
<p>Mejorar la infraestructura de las escuelas (1992)</p>	<p>-En 1999, la OCDE aplaude la construcción de infraestructura educativa.</p> <p>-Con el programa Escuelas de Calidad se otorgan apoyos para mejorar la infraestructura de las escuelas y comprar útiles y equipo.</p> <p>-Como parte del programa de implementación de la Reforma educativa de 2013, se darán 7,500 millones de pesos (375 millones de euros) para mejorar la infraestructura de las escuelas más rezagadas.</p>
<p>Dar mayor autonomía a las instituciones educativas (2003)</p>	<p>-No se había tomado acción hasta que, en 2013, con la reforma educativa, se introduce el concepto de corresponsabilidad en la educación, donde además del Gobierno y los maestros, se vuelven responsables los padres de familia y los directivos de las escuelas, por lo que se les da mayor autonomía en la gestión de las escuelas.</p>
<p>Vincular la planta productiva con las habilidades (1997)</p>	<p>-El PND 1989-1994 destaca la necesidad de vincular la educación con los requerimientos del aparato productivo del país</p> <p>-En el PND 1995-2000, se prevé impulsar “sistemas de aprendizaje flexibles” que permitan la adaptación a las nuevas tecnologías.</p> <p>-En 1998, se instauran programas de desarrollo humano, lo cual fue aplaudido por la Organización.</p> <p>-Oportunidades incluye disposiciones para desarrollar el capital humano y mejorar las capacidades para introducirse en el mercado laboral.</p> <p>-En 2007, la OCDE evalúa que la modernización de los programas educativos va progresando.</p> <p>-La reforma de 2013 incluye la revisión del modelo educativo para poder modernizarlo.</p>

	-El programa social Prospera, a través de entrenamiento y programas de empleo, fomenta que las familias puedan crear su propio ingreso, conectando así las políticas sociales con el dinamismo económico.
--	---

Respecto a la reducción de la pobreza (ver tabla 4.2), los programas sociales han ampliado su cobertura y se ha realizado un verdadero esfuerzo por hacerlos más progresivos, introduciendo nuevos mecanismos para que éstos realmente lleguen a los más pobres. Consistente con lo que reitera la Organización desde 1998, Oportunidades y Prospera contienen un componente de desarrollo de capital humano que se espera pueda facilitar a la población integrarse a la estructura económica del país para que ya no dependan de la ayuda gubernamental y así romper el círculo vicioso de la pobreza. En este respecto, se han logrado avances sustantivos pero la proporción de gente aún con incapacidad para cubrir sus necesidades básicas se ha mantenido constante; los esfuerzos han sido, por tanto, insuficientes, lo que provoca que el incremento del gasto social sea una recomendación constante y reiterativa.

Tabla 4.2 Comparación entre las recomendaciones de la OCDE y las acciones del Gobierno de México en reducción de la pobreza¹

REDUCCIÓN DE LA POBREZA	
Recomendaciones de la OCDE (año en que se menciona por primera vez la recomendación)	Acciones del Gobierno de México
Dirigir los apoyos a los más pobres y hacer más progresivos los apoyos (1992)	-Se creó el Programa Nacional de Solidaridad (1989-1997) dirigido a los pueblos indígenas, los campesinos de escasos recursos y los grupos populares urbanos marginados. -Se crea PROGRESA (1997-2002) dirigido a los más pobres.

¹ De elaboración propia con datos obtenidos de: Presidencia de la República. (1989). *Decreto por el...* (s.p.); OECD. (1992). *OECD Economic Surveys...* pp. 99,100 y 116;; OECD. (1995). *OECD Economic Surveys...*p. 119; Presidencia de la República. (31 de mayo de 1995). *Plan Nacional de...* pp. 94 y 96; OECD. (1998). *OECD Economic Surveys...* p. 69 y 151; OECD. (2000). *OECD Economic Surveys...* p. 151; Presidencia de la República. (30 de mayo de 2001). *Plan Nacional de...*p. 63; OECD. (2007). *OECD Economic Surveys...*p. 162 y 163; Presidencia de la República. (31 de mayo de 2007). *Plan Nacional de...* p. 34; Hevia de la Jara, F. (Mayo-Agosto de 2009). De Progres a ... (s.p.); OECD. (2013). *OECD Economic Surveys...* p. 11 y 42; Secretaría de Desarrollo Social. (18 de junio de 2014). *Programa de Desarrollo...* (s.p.); OECD. (2015). *OECD Economic Surveys...* p. 34, 36, 58 y 114

	<p>-PROGRESA incluye como requisitos que los niños asistan a la escuela, aumentando el apoyo conforme al nivel educativo, y que visiten regularmente al médico. Este programa introdujo las transferencias en efectivo como medio para dar el apoyo, lo cual fue más eficiente.</p> <p>-Oportunidades (2002-2013) incluye disposiciones para ampliar el acceso a capacidades a mayores oportunidades de desarrollo, fomentando la seguridad y autosuficiencia de los individuos.</p> <p>-El PND 2007-2012 reitera la necesidad de dirigir el gasto público a los más pobres.</p> <p>- En 2013, el Programa Oportunidades se transformó en PROSPERA, en el cual se complementa el apoyo recibido con políticas efectivas sobre el mercado laboral.</p> <p>- Se creó la Cruzada Nacional contra el Hambre para asegurar una alimentación y nutrición adecuada, impulsando la salida de la pobreza e inclusión.</p>
<p>Hacer más eficiente e incrementar el gasto social (1998)</p>	<p>-Entre 1988- 1994, el Programa Nacional de Solidaridad se duplicó en presupuesto.</p> <p>- PROGRESA tenía como objetivo aglutinar los esfuerzos de la federación, los estados, los municipios y la sociedad para dar el paquete básico de nutrición y salud a las personas de escasos recursos desde una sola instancia coordinadora.</p> <p>-El PND 2007-2012 contempla la creación del Sistema Nacional de Evaluación que permitiría canalizar más recursos a los programas que brinden mayor bienestar social y que mejores resultados tengan.</p> <p>-El gasto en el programa Oportunidades tuvo un incremento de 23.5% entre 2011 y 2013.</p>

Finalmente, sobre los mercados laborales (ver tabla 4.3), el gobierno de México ha tenido un desempeño lento en adaptar las recomendaciones de la Organización ya que la presión de los sindicatos por no flexibilizar los contratos laborales no ha permitido poner varias iniciativas en práctica. México ha tenido entonces, por mucho tiempo, una economía abierta con un sistema laboral anticuado y poco aplicable a la nueva realidad. Como consecuencia de esto, la informalidad se ha vuelto mucho más difícil de controlar y los mecanismos para proteger el ingreso y economizar la seguridad social se han encontrado con grandes obstáculos. La primera mención en un PND a realizar una reforma laboral profunda se hizo en 1995, mismo año en que la Organización exhortó a la importancia de lo anterior y reiteró que México era

el único país que no había tenido una reforma laboral profunda en los últimos años. La recomendación se fue repitiendo hasta que, en 2002 se hizo una propuesta de ley, y en 2012, se aprobó una reforma al mercado laboral que, aunque tiene muchas deficiencias, ha contribuido a reducir la rigidez del mercado laboral: hoy es menos costoso emplear y ser empleado del sector formal, lo cual incentiva la creación de empleos en ese sector. La reducción del número de personas empleadas en la informalidad, condición exigida por la OCDE para reducir la desigualdad, por lo que el impacto de la reforma laboral en este respecto es de gran relevancia.

Tabla 4.3 Comparación entre las recomendaciones de la OCDE y las acciones del Gobierno de México sobre el mercado laboral¹

MERCADO LABORAL	
Recomendaciones de la OCDE (año en que se menciona por primera vez la recomendación)	Acciones del Gobierno de México
Implementar una reforma laboral integral (1995)	<p>-En el PND 1995-2000 se reconoce la necesidad de examinar el marco en el que se desenvuelven los mercados laborales y la seguridad social para promover la creación de empleo, sin embargo, en esa administración no se tomó ninguna acción.</p> <p>-Siguiendo la recomendación de la Organización, en 2002 se envía una propuesta de ley al Congreso pero es desechada por presión de los sindicatos.</p> <p>-En 2012 se implementa una reforma laboral profunda que aplica varias recomendaciones de la Organización.</p>

¹ De elaboración propia con datos de: Presidencia de la República. (1989). *Decreto por el...* (s.p.); OECD. (1995). *OECD Economic Surveys...* pp. 102 y 103; Presidencia de la República. (31 de mayo de 1995). *Plan Nacional de...* p. 65 y 82; OECD. (1997). *OECD Economic Surveys...* pp. 76, 122 y 132; OECD. (1998). *OECD Economic Surveys...* p.68; OECD. (1999). *OECD Economic Surveys...* p 121; OECD. (2003). *OECD Economic Surveys...* pp. 86, 89, 91, 92, 94 y 95; OECD. (2006). *OECD Economic Surveys...* p. 16; OECD. (2007). *OECD Economic Surveys...* p. 19 y 159; Presidencia de la República. (31 de mayo de 2007). *Plan Nacional de...* p. 37; OECD. (2011). *OECD Economic Surveys...* p. 30; OECD. (2013). *OECD Economic Surveys...* p. 19 y 45; Presidencia de la República. (2013). *Plan Nacional de...* p. 22, 54 y 65; OECD. (21 de mayo de 2015). *Todos juntos ¿Por...* (s.p.); Olaberría, E., & Dugain, V. (2015). *Sharing the fruits...* p. 15; Secretaría de Trabajo y Previsión Social. (1 de septiembre de 2016). *Creación de Empleos...*(s.p.)

<p>Flexibilizar el mercado laboral (1995)</p>	<p>-El PND 2007-2012 pide modernizar las relaciones laborales para hacer de éstas un vehículo eficaz y no un obstáculo para la instalación y permanencia de nuevas industrias y negocios.</p> <p>-La reforma laboral de 2012 disminuye de manera sustancial la rigidez laboral al incluir contratos de corto plazo y flexibilidad en el despido.</p>
<p>Proteger el ingreso (1995)</p>	<p>-En 1997, se realizaron ajustes legales para implementar un nuevo sistema de pensiones y fondos de retiro.</p> <p>-Por primera vez, y después de muchos años de ser una recomendación persistente de la Organización el instaurar un seguro de desempleo, en 2013 se propuso un esquema que garantiza el ingreso por seis meses a los que hayan perdido su empleo en el sector formal, a través de una cuenta personal, además de la creación de un Fondo Solidario que garantizará un sueldo mínimo.</p>
<p>Combatir la informalidad reduciendo el costo asociado y mejorando los beneficios del empleo formal (1995)</p>	<p>-En el PND 1995-2000 se establece que la mejor forma de abatir la desigualdad es con empleos bien remunerados que “garanticen la seguridad social”.</p> <p>-Con Ernesto Zedillo se realiza la reforma al sistema de seguridad social, reduciendo costos para empleadores y empleados.</p> <p>-El PND 2013-2018 contempla dentro de las Estrategias Transversales la de “Democratizar la productividad” que incluye generar los estímulos para integrar a los mexicanos en la economía formal. Este documento, establece que una “seguridad social incluyente abatirá los incentivos de permanecer en la economía informal”</p> <p>-En 2014, se inició se inició el programa “Hazte formal”, el cual a través de una serie de incentivos fiscales promueve la contratación formal de los trabajadores.</p>

4.7 Conclusiones

Los resultados presentados en este capítulo ponen de manifiesto que las recomendaciones de la OCDE han sido abordadas por el Gobierno de México, ya sea a través de los Planes Nacionales de Desarrollo o a través de acciones específicas. Los PND de los últimos cinco sexenios han tenido la misma dirección que las recomendaciones emitidas por la Organización. Lo anterior se ha respetado de manera constante, ya que los cambios políticos en México no han tenido un impacto decisivo en las líneas de acción emprendidas para reducir la desigualdad. Sin embargo, en las evaluaciones emitidas por los *Economic Surveys* también se reconoce que las recomendaciones no han sido aplicadas pues no se ha podido llegar al acuerdo político necesario para ello, lo cual ha impedido su cabal implementación.

También se puede observar que, sobre todo al principio de la relación, la Organización había recetado medidas muy generales, las cuales podrían ser aplicables para cualquier país, como por ejemplo ampliar la oferta educativa o mejorar su calidad, y México respondía con avances más bien vagos pues no tenía metas concretas. La OCDE tomó en consideración el reto de hacer recomendaciones más específicas para la situación de México, y ha hecho el esfuerzo de emitir sugerencias que puedan obtener el acuerdo y apoyo necesarios para ser implementadas. México, por su parte, al ir construyendo su relación con la OCDE, también ha emprendido acciones mucho más concretas para alcanzar los objetivos que le han fijado y es mucho más conciso al reportar sus avances.

El compromiso que México asumió en 1994 de adoptar los principios de la Organización a su política pública se ha cumplido en el caso de la desigualdad ya que en todos los casos en los que se han dado nuevas recomendaciones, los Gobiernos han actuado de acuerdo a ellas, lo cual valida la hipótesis de esta investigación. Sin embargo, el que estas recomendaciones persistan a través del tiempo significa que aún hay mucho por hacer, especialmente en la traducción en transformaciones reales de las leyes y reformas implementadas por los gobiernos. Esto quiere decir que a nivel política pública, el Gobierno de México ha adaptado sus lineamientos para que éstos vayan de acuerdo a lo que dicta la OCDE pero que al ponerse en práctica se han encontrado con obstáculos derivados de la estructura social, política y económica del país. Para seguir alcanzando los objetivos que se fijan, ambos deben seguir

colaborando e intercambiando información para que las recomendaciones tengan un verdadero impacto.

5. Conclusiones

La desigualdad es un fenómeno que siempre ha estado presente en las sociedades. Sin embargo, a partir de la Segunda Guerra Mundial con la creación de los estados de bienestar y con políticas intervencionistas de los Estados, ésta logró reducirse y, sobre todo, se fomentó la idea de que la igualdad era parte de la justicia social a la que debían aspirar todas las sociedades¹. En los últimos treinta años, la brecha entre los ingresos más altos y más bajos de las sociedades se ha acentuado a tal grado que el tema de la desigualdad se ha convertido en parte de la agenda prioritaria de los países.

Con los cambios a los que han sufrido los países en las últimas tres décadas, destacando el efecto de la globalización y de los cambios tecnológicos, los principales factores que han provocado que la desigualdad se profundice han sido los cambios en los mercados laborales y el rol de los Estados en la redistribución de los ingresos. En el caso de los mercados laborales, para los países desarrollados, los trabajos se han transformado en modalidades no tradicionales que no permiten la protección de los trabajadores de una forma integral y ha aumentado el desempleo. Para los países en vías de desarrollo, la proporción de personas económicamente activas que laboran en la informalidad es lo que más ha detenido los esfuerzos por reducir la pobreza y abatir la desigualdad. En el caso del rol de los gobiernos, ha sido evidente la tendencia de las economías desarrolladas en que los gobiernos tengan mucha menor intervención en la economía, provocando que los impuestos y las transferencias gubernamentales tengan un impacto menor en los ingresos de los hogares. Para las economías en vías de desarrollo, la tendencia ha sido la contraria, al aumentar constantemente el gasto social, siendo esta proporción aún mucho menor que lo que se destina en las economías desarrolladas.

Para poder analizar esta situación y utilizar la cooperación internacional para identificar buenas prácticas, la OCDE ha desarrollado diversas herramientas para sus 35 miembros. Desde su nacimiento, la Organización ha tenido un carácter técnico para trabajar todos los temas que identifica como de preocupación en sus estados miembros, los cuales han estado

¹ Sen, A. (2009). *The idea of justice*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press (s.p.); Rosanvallon, P. (2016). How to Create a Society of Equals: Overcoming Today's Crisis of Inequality. *Foreign Affairs*, Enero / Febrero 2016. Obtenido de <https://www.foreignaffairs.com/articles/2015-12-14/how-create-society-equals> (s.p.)

apegados a su vocación política de defender el mercado liberal y la democracia pluralista. En el caso de la desigualdad, ha creado iniciativas diversas que han culminado en la publicación de tres reportes especialmente enfocados en el tema: *Growing Unequal?: Income Distribution and Poverty in OECD Countries* (2008), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising* (2011) e *In It Together: Why Less Inequality Benefits All* (2015). Estos estudios contienen un análisis minucioso de las recomendaciones que emite a los Estados para poder abatirla, las buenas prácticas que se han identificado, estadísticas relevantes para su análisis y un estudio riguroso de los conceptos normalmente utilizados, aportando material valioso no sólo para los países sino también para los estudiosos del tema.

Dentro de sus esfuerzos, las necesidades que presenta cada uno de los Estados miembros son distintas y la Organización debe tratar de adaptarse a cada una de las realidades. Desde su adhesión como primer miembro en vías de desarrollo, México alteró la dinámica de colaboración entre la OCDE y sus miembros, ya que ha exigido que la Organización sea más incluyente y tome en consideración las perspectivas de las economías en desarrollo para que le sean más aplicables los estudios que realiza. Su entrada a la Organización correspondió a la crisis de legitimidad e identidad por la que atravesaba la OCDE ya que al finalizar la Guerra Fría se le exigía redefinir su rol en el mundo, del cual resultó su determinación de convertirse en una especie de consultoría de alto nivel para los países miembros y acercarse a aquellos países que, sin ser miembros, tuvieran relevancia internacional. México por su parte intentó, con su ingreso, proyectar al exterior una imagen de país moderno, abierto a las inversiones y comprometido con el libre mercado y la democracia.

Además de tener un grado de desarrollo distinto a los otros países miembros, México es el segundo país más desigual de la Organización, con un Coeficiente de Gini casi dos puntos por arriba del promedio de los países miembros, lo cual lo convierte en un caso paradigmático de estudio para la OCDE. A pesar del proceso de modernización al que fue sometido en los años 80 y 90, México no ha podido reducir la brecha que existe entre los ingresos más altos y los más bajos. En estos treinta años, a pesar de los esfuerzos constantes por atender este problema, las subidas y bajadas en los índices de desigualdad han sido resultado de la coyuntura económica y no de la eficiencia de las políticas utilizadas; han persistido las

condiciones de pobreza, informalidad y la insuficiente educación tanto en cobertura como en calidad.

Tomando en cuenta el contexto de modernización en el que México ingresó a la Organización y los objetivos que pretendía obtener de ello, la hipótesis de esta investigación era probar que la interacción entre ambos ha resultado de utilidad para México, escogiendo el tema de la desigualdad para hacerlo. Para comprobarla, se hizo un análisis comparativo entre las recomendaciones que ha realizado la Organización a México desde 1992 hasta la fecha y las líneas de acción establecidas en los Planes Nacionales de Desarrollo y en acciones específicas del Gobierno de México.

Al describir esta relación de más de veinte años, se observó que todas las sugerencias planteadas han tratado de ser implementadas por los gobiernos del país, al observarse que cada vez que la Organización emitía alguna nueva recomendación, siempre hubo una reacción del Gobierno de México, lo cual resulta en una concordancia casi ideal entre la perspectiva de la OCDE y la del país. Esta correspondencia confirma, por lo tanto, la hipótesis presentada, al probar que México definitivamente ha tomado en cuenta las recomendaciones de la Organización al desarrollar su política pública. Sin embargo, el análisis también permite concluir que algunas sugerencias que realiza la Organización han persistido en el tiempo, repitiéndose en cada estudio que realiza la OCDE sobre el país. Lo anterior se debe a la complicada aplicación que tienen debido a la realidad económica, política y social de México en cada uno de los temas abordados. La Organización ha trabajado de manera constante con México para que las recomendaciones que emite cada vez sean más aplicables y adaptables al contexto del país y ha transformado el enfoque que les da de ser generales y poco concretas en indicadores a alcanzar, en unas mucho más específicas, que contengan acciones concretas que permitan evaluar de mejor forma su implementación y sus resultados.

Es importante también recordar que la relación entre México y la OCDE se remonta a poco más de veinte años, plazo muy corto para solucionar un problema tan impregnado en la realidad social mexicana como lo es la desigualdad. Si bien es cierto que no se han obtenido los resultados esperados, la dinámica entre ambos se ha vuelto mucho más coordinada y se ha avanzado en temas fundamentales que ha recomendado la Organización como la

evaluación del profesorado y la implementación de una reforma laboral. El impacto que tendrán estos avances sólo se podrá evaluar con el tiempo.

El método utilizado permite ver, por tanto, la interacción práctica de una organización internacional de carácter económico y político, pero también técnico, con sus miembros y entender su verdadera utilidad. México ha aprovechado las ventajas que le otorga ser parte de la OCDE y ha utilizado los estudios que realiza la Organización para poder aprender de las mejores prácticas a nivel internacional, beneficiándose así de la cooperación internacional para solucionar un problema concreto. Sin embargo, para continuar, ambas partes deben colaborar más estrechamente, de forma que las políticas que se diseñen respondan de mejor manera a la realidad mexicana y así, poder determinar qué resultados se pueden esperar y obtener.

Obras Generales

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (julio de 2015). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2014*. Recuperado el 18 de octubre de 2016, de http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/enigh/enigh2014/tradicional/doc/resultados_enigh14.pdf
- Avilés, K. (12 de diciembre de 2012). Directrices de la OCDE, en el Pacto por México. *La Jornada*. doi:<http://www.jornada.unam.mx/2012/12/07/sociedad/048n2soc>
- Conexión Intal. (s.f.). *Las consecuencias de ser miembro de la OCDE*. Recuperado el 22 de agosto de 2016, de <http://www19.iadb.org/intal/conexionintal/2016/01/29/costos-y-beneficios-de-formar-parte-de-la-ocde/>
- Gurría, Á. (2011). La OCDE 50 años después: Logros pasados, retos presentes y decisiones futuras. *Revista de Economía Mundial*, 29-38. Recuperado el 2 de julio de 2016, de http://www.sem-wes.org/sites/default/files/revistas/rem28_1.pdf
- Merriam- Webster. (s.f.). *Definition of Inequality*. Recuperado el 17 de octubre de 2016, de <http://www.merriam-webster.com/dictionary/inequality>
- Oxford Dictionary. (s.f.). *Inequality*. Recuperado el 17 de octubre de 2016, de British & World English: <https://en.oxforddictionaries.com/definition/inequality>
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Piketty, T. (2015). *La economía de las desigualdades: cómo implementar una redistribución justa y eficaz de la riqueza*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Presidencia de la República. (1989). *Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. Ciudad de México. Recuperado el 20 de octubre de 2016, de <http://ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/CDPaneacionD/pdf/PND%201989-1994.pdf>
- Presidencia de la República. (31 de mayo de 1995). *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. Recuperado el 3 de octubre de 2016, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_1995-2000_31may95.doc
- Presidencia de la República. (30 de mayo de 2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. Recuperado el 06 de octubre de 2016, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_2001-2006_30may01.doc
- Presidencia de la República. (31 de mayo de 2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Recuperado el 07 de octubre de 2016, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_2007-2012_31may07.doc

- Presidencia de la República. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Recuperado el 19 de octubre de 2016, de <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf>
- Rozental, A. (1993). *La Política Exterior de México en la Era de la Modernidad*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Secretaría de Desarrollo Social. (18 de junio de 2014). *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. Recuperado el 18 de 10 de 2016, de http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/TransparenciaFocalizada/Programas_Sociales/pdf/oportunidades.pdf
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social. (1 de septiembre de 2016). *Creación de Empleos Formales*. Obtenido de Blog: <https://www.gob.mx/stps/articulos/creacion-de-empleos-formales>
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social. (16 de marzo de 2016). *Formalización del Empleo*. Obtenido de http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/110704/Formalizacio_n_del_empleo.pdf
- Sen, A. (2009). *The idea of justice*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Stiglitz, J. E. (2012). *El Precio de la Desigualdad: el 1% de la población tiene lo que el 99% necesita*. Madrid: Santillana.
- The White House - President Barack Obama. (4 de diciembre de 2013). *Remarks by the President on Economic Mobility*. Recuperado el 13 de junio de 2016, de <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/12/04/remarks-president-economic-mobility>
- Zomosa S., A. (2005). *La participación de México en la OCDE, 1994-2002*. Ciudad de México: El Colegio de México.

Documentos de Organizaciones Internacionales

- OECD. (1992). *OECD Economic Surveys: Mexico 1992*. Paris: OECD Publishing. doi:http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-1992-en
- OECD. (1995). *OECD Economic Surveys: Mexico 1995*. París: OECD Publishing. doi:[10.1787/eco_surveys-mex-1995-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-1995-en)
- OECD. (1997). *OECD Economic Surveys: Mexico 1997*. Paris: OECD Publishing. doi:[10.1787/eco_surveys-mex-1997-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-1997-en)
- OECD. (1998). *OECD Economic Surveys: Mexico 1998*. Paris: OECD Publishing. doi:[10.1787/eco_surveys-mex-1998-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-1998-en)
- OECD. (1999). *OECD Economic Surveys: Mexico 1999*. Paris: OECD Publishing. doi:[10.1787/eco_surveys-mex-1999-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-1999-en)
- OECD. (2000). *OECD Economic Surveys: Mexico 2000*. Paris: OECD Publishing. doi:[10.1787/eco_surveys-mex-2000-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2000-en)
- OECD. (2002). *OECD Economic Surveys: Mexico 2002*. Paris: OECD Publishing. doi:[10.1787/eco_surveys-mex-2002-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2002-en)
- OECD. (2003). *OECD Economic Surveys: Mexico 2003*. Paris: OECD Publishing. doi:[10.1787/eco_surveys-mex-2003-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2003-en)
- OECD. (2005). *OECD Economic Surveys: Mexico 2005*. Paris: OECD Publishing. doi:[10.1787/eco_surveys-mex-2005-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2005-en)
- OECD. (2007). *OECD Economic Surveys: Mexico 2007*. Paris: OECD Publishing. doi:[10.1787/eco_surveys-mex-2007-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2007-en)
- OECD. (2008). *Growing Unequal?: Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. París: OECD Publishing. doi:<http://dx.doi.org/10.1787/9789264044197-en>
- OECD. (2009). *Globalisation and Emerging Economies: Brazil, Russia, India, Indonesia, China and South Africa*. Paris: OECD Publishing. doi:<http://dx.doi.org/10.1787/9789264044814-en>
- OECD. (2009). *OECD Economic Surveys: Mexico 2009*. Paris: OECD Publishing. doi:[10.1787/eco_surveys-mex-2009-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2009-en)
- OECD. (2011). *Better policies for better lives: The OECD 50 and beyond*. Recuperado el 3 de junio de 2016, de <https://www.oecd.org/about/47747755.pdf>
- OECD. (2011). Country Note: Mexico. En *Divided we stand: Why Inequality Keeps Rising*. Paris: OECD Publishing. Obtenido de <http://www.oecd.org/els/soc/49177732.pdf>

- OECD. (2011). *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*. París: OECD Publishing. doi:<http://dx.doi.org/10.1787/9789264044197-en>
- OECD. (2011). *OECD Economic Surveys: Mexico 2011*. Paris: OECD Publishing. doi:[10.1787/eco_surveys-mex-2011-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2011-en)
- OECD. (2012). *Mexico: Better Policies for Inclusive Development*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2013). *OECD Economic Surveys: Mexico 2013*. Paris : OECD Publishing.
- OECD. (2015). *All on board: Making Inclusive Growth Happen*. Paris: OECD Publishing. doi:<http://dx.doi.org/10.1787/9789264218512-en>
- OECD. (2015). Country Note: Mexico. En *In it together: Why less inequality benefits all*. Paris: OECD Publishing. Obtenido de <http://www.oecd.org/mexico/OECD2015-In-It-Together-Highlights-Mexico.pdf>
- OECD. (2015). *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*. Paris: OECD Publishing. doi:<http://dx.doi.org/10.1787/9789264235120-en>
- OECD. (2015). *Income Inequality: The Gap between Rich and Poor*. Paris: OECD Insights, OECD Publishing. doi:<http://dx.doi.org/10.1787/9789264246010-en>
- OECD. (2015). *OECD Economic Surveys: Mexico 2015*. Paris: OECD Publishing. doi:[10.1787/19990723](http://dx.doi.org/10.1787/19990723)
- OECD. (21 de mayo de 2015). *Todos juntos ¿Por qué reducir la desigualdad nos beneficia? ...en México*. Recuperado el 15 de octubre de 2016, de <http://www.oecd.org/mexico/OECD2015-In-It-Together-Highlights-Mexico.pdf>
- OECD. (2016). *About the OECD*. Recuperado el 2 de junio de 2016, de OECD Home: <http://www.oecd.org/about/>
- OECD. (2016). *Ángel Gurría - OECD Secretary General CV*. Recuperado el 10 de julio de 2016, de <http://www.oecd.org/about/secretary-general/angel-gurria-cv.htm>
- OECD. (2016). *History*. Recuperado el 2 de julio de 2016, de OECD Home: <http://www.oecd.org/about/history/>
- OECD. (2016). *Members and partners*. Recuperado el 2 de julio de 2016, de OECD Home: <http://www.oecd.org/about/membersandpartners/>
- OECD. (2016). *OECD Centre for Opportunity and Equality*. Recuperado el 4 de julio de 2016, de Inclusive Growth- About: <http://www.oecd.org/inclusive-growth/about/centre-for-opportunity-and-equality/>
- OECD. (2016). *Our Core Principles - Organisation for Economic Co-operation and Development*. Recuperado el 4 de julio de 2016, de Inclusive Growth- About: <http://www.oecd.org/inclusive-growth/about/core-principles/>

- OECD. (2016). *Our Pillars - Organisation for Economic Co-operation and Development*. Recuperado el 4 de julio de 2016, de Inclusive Growth- About: <http://www.oecd.org/inclusive-growth/about/pillars/>
- OECD. (2016). *Secretary- General's Report to Ministers 2016*. Paris: OECD Publishing. doi:http://dx.doi.org/10.1787/sg_report-2016-en
- OECD. (2016). *What we do and how*. Recuperado el 2 de julio de 2016, de OECD Home: <http://www.oecd.org/about/whatwedoandhow/>
- OECD. (2016). *Who does what*. Recuperado el 2 de julio de 2016, de OECD Home: <http://www.oecd.org/about/whodoeswhat/>
- OECD. (s.f.). *Programme for International Student Assessment (PISA)*. Recuperado el 27 de agosto de 2016, de About PISA: <https://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/>
- Olaberría, E., & Dugain, V. (2015). *Sharing the fruits of Growth with all Mexicans*. Economics Department Working Papers, No. 1197. Paris: OECD Publishing.
- World Bank. (s.f.). *Government expenditure on education, total (% of GDP): Mexico*. Recuperado el 22 de octubre de 2016, de <http://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GD.ZS?locations=MX>

Artículos de revistas

- Alarcón, D., & McKinley, T. (octubre-diciembre de 1998). Mercados de trabajo y desigualdad del ingreso en México. Dos décadas de reestructuración. (U. A. México, Ed.) *Papeles de Población*, 4(18), 49-79. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11201803>
- Atkinson, A. B. (2016). How to Spread the Wealth: Practical Policies for Reducing Inequality . *Foreign Affairs*, Enero / Febrero 2016. Obtenido de <https://www.foreignaffairs.com/articles/2015-12-14/how-spread-wealth>
- Autor, D. H. (23 de mayo de 2014 • VOL 344 ISSUE 6186). Skills, education, and the rise of earnings inequality among the “other 99 percent”. *Science*, 344(6186), 843-851.
- Bourguignon, F. (2016). Inequality and Globalization: Social forces and ideas can drive political actions that reshape the economic landscape. *Foreign Affairs*, Enero / Febrero 2016. Obtenido de <https://www.foreignaffairs.com/articles/2015-12-14/inequality-and-globalization>
- Caballero, E., & López, J. (julio-septiembre de 2013). Demanda efectiva y distribución del ingreso en la evolución reciente de la economía mexicana. *Investigación Económica*, LXXII(285), 141-163.
- Cortés, F. (enero-marzo de 2003). El ingreso y la desigualdad en su distribución en México . (U. A. México, Ed.) *Papeles de Población*, 9(35), 137-153. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11203507>
- Flores, V. D. (2013). El ingreso de México a la OCDE. (Bancomext, Ed.) *Comercio Exterior*, 360(22), 517-523. Obtenido de <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/360/22/RCE16.pdf>
- Hevia de la Jara, F. (Mayo-Agosto de 2009). De Progres a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox. *Sociológica*, 24(70). Obtenido de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-01732009000200003
- Inglehart, R. (2016). Inequality and Modernization: Why Equality is likely to make a comeback. *Foreign Affairs*, Enero / Febrero 2016. Obtenido de <https://www.foreignaffairs.com/articles/2015-12-14/inequality-and-modernization>
- Patrick, S., & Engel, N. (11 de Marzo de 2015). Economic Coalition of the Willing: The OECD reinvents itself. *Foreign Affairs*. Obtenido de <https://www.foreignaffairs.com/articles/2015-03-11/economic-coalition-willing>
- Rosanvallon, P. (2016). How to Create a Society of Equals: Overcoming Today’s Crisis of Inequality. *Foreign Affairs*, Enero / Febrero 2016. Obtenido de <https://www.foreignaffairs.com/articles/2015-12-14/how-create-society-equals>