

Marco V. Sánchez
Pablo Sauma, coordinadores

Vulnerabilidad económica externa, protección social y pobreza en América Latina



De la presente edición:
© CEPAL Naciones Unidas, 2011
© FLACSO, 2011

CEPAL

Av. Dag Hammarskjöld 3477
Vitacura, Santiago de Chile
Teléfonos: (56-2) 471-2000 / 210-2000 / 208-5051
Fax: (56-2) 208-0252
Casilla 179-D, Santiago de Chile
Código Postal: 7630412
www.eclac.org

**Departamento de Asuntos Económicos
y Sociales de las Naciones Unidas (UN/DESA)**

United Nations Headquarters
New York, New York, 10017
U.S.A.
Teléfono (1-212) 963-1234
www.un.org/desa

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Teléfono.: (593-2) 323-8888
Fax: (593-2) 323-7960
www.flacso.org.ec

ISBN:

Cuidado de la edición: Verónica Vacas
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Rispergraf
Quito, Ecuador

"Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la CEPAL, UN/ DESA y FLACSO"

Índice

Prólogo	7
Presentación	9
Introducción	13
Choques externos, política económica y protección social	23
<i>Pablo Sauma</i>	
Efectividad y viabilidad de la política pública frente a los choques externos: un análisis mediante simulaciones	79
<i>Martín Cicowiez y Marco V. Sánchez</i>	
Bolivia	159
<i>Gustavo Canavire-Bacarreza y Mirna Mariscal</i>	
Colombia	209
<i>Jairo Núñez y Néstor González</i>	
Costa Rica	263
<i>Marco V. Sánchez y Pablo Sauma</i>	
Ecuador	317
<i>Juan Ponce, Sebastián Burgos y José Antonio Sánchez</i>	

Guatemala	351
<i>Maynor Cabrera y Manuel Delgado</i>	
México	401
<i>Marco Antonio del Río, Diana Manuel e Israel Islas</i>	
Nicaragua	459
<i>Oscar Gámez, Erick Cerpas, Luz E. Sequeira, Octavio Zeledón y Leonel Pérez</i>	
Sobre los autores	503

México

Marco Antonio del Río, Diana Manuel
e Israel Islas*

Introducción

En México, se han registrado dos crisis económicas desde 1990: la primera fue en 1995 y la segunda inició a finales de 2008. Estas crisis han tenido repercusiones negativas en los principales agregados macroeconómicos y el mercado laboral, así como han provocado un incremento en el número de personas en situación de pobreza. Las consecuencias de las crisis vuelven apremiante determinar las políticas públicas más efectivas para reducir sus impactos y los choques externos en la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad. Para lograr tal objetivo, en este capítulo se analizan los resultados de diversas simulaciones generadas mediante el modelo de equilibrio general MACEPES y la metodología de microsimulaciones, que se describen en el capítulo sobre efectividad y viabilidad de la política pública de este volumen.

El capítulo se divide en seis secciones incluyendo la presente. En la segunda sección se caracteriza el desempeño de la economía mexicana a

* Los autores son, respectivamente, director de Estrategias para el Desarrollo Social, jefa de Departamento en la Dirección de Estadística y subdirector de Proyectos Especiales en la Secretaría de Desarrollo Social de México. La realización de este estudio fue posible gracias al apoyo económico e institucional brindado a los autores por parte de la Secretaría de Desarrollo Social, en particular la Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales. Los autores agradecen la asistencia de investigación brindada por parte de Nelly Mejía, Alejandra Huerta y Jesús Gallegos, así como los valiosos comentarios, sugerencias y orientación de Cesar Nájera, Martín Cicowicz y Marco V. Sánchez. De igual forma, se agradece a la doctora Araceli Ortega Díaz por sus labores de consultoría para la primera etapa del proyecto.

partir de 1990, con especial énfasis en los períodos de crisis. También se analiza la política macroeconómica y las respuestas del Gobierno ante las crisis de 1995 y 2008-2009. La tercera sección aborda el tema de los impactos de las crisis en el mercado de trabajo en México; en particular, cómo, durante estas, evolucionan la participación laboral, la informalidad/formalidad, las remuneraciones y la vulnerabilidad del ingreso. Estos aspectos son importantes por la forma en que funciona el mercado de trabajo y se distinguen los segmentos formal e informal en el MACEPES. En la sección cuatro se analiza la evolución de la pobreza y la desigualdad en México a partir de 1990, así como la política social y el sistema de protección social que han prevalecido desde entonces. Asimismo, se observa la evolución del gasto público social y su relación con los ciclos económicos. La sección cinco incluye el análisis del MACEPES para México: se explica la implementación del mismo, incluyendo el escenario base, para pasar al análisis de simulaciones de choques externos y de las políticas que podrían aliviar los efectos indeseados. Finalmente, en la sección seis se incluyen las conclusiones y recomendaciones de política derivadas del estudio.

Principales choques de política económica y externos

A partir de la década de 1980, la economía mexicana ha sufrido múltiples transformaciones que se han ejecutado, en gran medida, bajo las pautas de la globalización, la privatización y la liberalización comercial y financiera. De acuerdo con el Índice de políticas estructurales elaborado por Lora (2001) y actualizado por Ortega y Székely (2008) para los países de América Latina, el grado de libertad de los agentes económicos en México aumentó alrededor del 90% entre 1985 y 2004, intensificándose a partir de 1989. Este aumento resulta significativo si se considera que el promedio de América Latina fue de 70% para el mismo período. Este índice general de reforma se obtiene de un promedio de cinco índices: reforma laboral, liberalización financiera, liberalización comercial, privatización y reforma tributaria (Del Río et al. 2010). Los procesos de reforma más profundos se han dado en la liberalización tanto comercial como financiera, mientras que las reformas laborales registran la menor intensidad.

Estas reformas han tenido como objetivo incrementar la eficiencia económica, eliminar las distorsiones causadas por la intervención estatal y mejorar el funcionamiento de los mercados como vía para acelerar el crecimiento económico y mejorar el bienestar social (Lora, 1997). Por su parte, las políticas macroeconómicas en México de 1990 a 2009 se pueden dividir en dos períodos. Las principales características de la política macroeconómica durante el primer período, hasta 1994, fueron la consolidación de la apertura comercial, el saneamiento de las finanzas públicas y la reducción de la inflación. El segundo período, entre 1995 y 2009, se ha caracterizado por profundizar el proceso de apertura económica ya puesto en marcha; en esta etapa, además, se consolidó y mantuvo la estabilidad macroeconómica, gracias a una conducción responsable de la política monetaria y fiscal. La política fiscal se orientó a mantener bajos los niveles de déficit público. La política monetaria se enfocó en conservar el poder adquisitivo de la moneda a través de los “cortos”¹ y en la generación de más ahorro a través de las tasas de interés. El cambio más importante de la política macroeconómica de este período se encuentra en la política cambiaria. A partir de 1995, se decidió eliminar el tipo de cambio reptante o fijo por uno flotante, basado en la oferta y la demanda del mercado de divisas. Sin embargo, el Banco de México ha aplicado medidas que tienen el objetivo de disminuir la volatilidad del tipo de cambio, entre las cuales destacan las subastas para adquirir divisas al final de cada mes, cuyos montos han crecido dependiendo de las condiciones de oferta y demanda de divisas en el sistema bancario.

Desempeño económico y social de 1990-2009

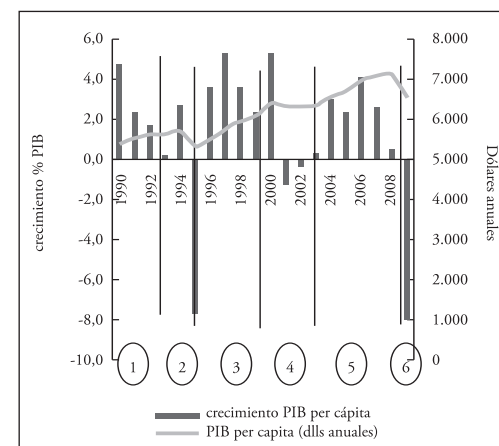
Retomando la perspectiva analizada inicialmente en Ortega y Székely (2007), de 1990 a 2009 se pueden identificar seis períodos en el desempeño económico en México, que ha estado caracterizado por la volatilidad del crecimen-

1 Los “cortos” son un instrumento del Banco de México para influir indirectamente en el nivel de precios a través de la tasa de interés. Fue utilizado desde 1995 hasta 2008, y a partir de este último año se utiliza la denominada “tasa de referencia” -como en la mayor parte de los bancos centrales de los países desarrollados-.

to económico (Gráfico N.º 1). El primer período (1990-1994) se caracterizó por tener tasas de crecimiento promedio de 3% y un aumento en el PIB per cápita acumulado de casi 7%. El segundo período (1994-1996) se caracterizó por una reducción significativa del producto por habitante como resultado de la crisis de 1995. El PIB se contrajo en 6,1% en 1995, mientras que el PIB per cápita cayó en 8%. Esta crisis tuvo su origen en una reducción en las reservas internacionales, provocada principalmente por una política de tipo de cambio fijo que, por un lado, sobrevaloró el peso mexicano frente al dólar estadounidense (en 20%, aproximadamente), y por el otro, aumentó rápidamente el consumo privado (Whitt, 1996; Millán Valenzuela, 1999). Esto generó un déficit en la cuenta corriente que ascendió al 7% como proporción del PIB en 1994. Asimismo, múltiples acontecimientos económicos y políticos provocaron fuertes preocupaciones en los inversionistas, lo cual agravó la salida de capitales². En el tercer período (1996-2000) se elevaron las tasas de crecimiento, y el PIB per cápita aumentó en 16% en términos acumulados. En el cuarto período (2000-2002) el PIB per cápita, más bien, sufrió disminuciones. El quinto período (2003-2008) se caracterizó por un crecimiento económico muy bajo. Y el sexto período se inauguró a partir de la crisis financiera global de 2008, la cual tiene su origen en la crisis hipotecaria y financiera en Estados Unidos, entre otros. Las economías de todo el mundo se han visto seriamente afectadas por esta crisis y por la consecuente desaceleración de la actividad económica. El PIB real de las economías avanzadas se redujo en un 3,4% en 2009 (FMI, 2009) y 6,5% para el caso de México (INEGI, 2010). Es importante mencionar que se espera que la economía mexicana crezca alrededor de 3,9% en 2010, debido al débil dinamismo de la economía de Estados Unidos (Banco de México, 2009a).

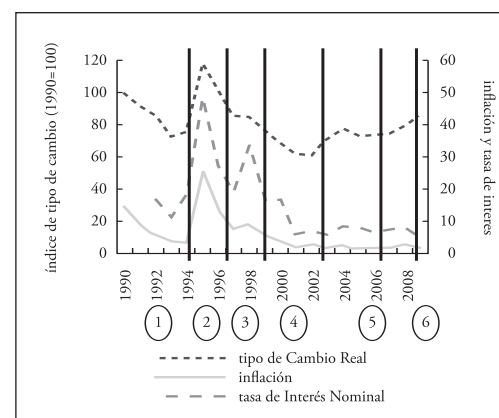
2 Tan solo en marzo de 1994, salieron del país 4,5 millones de dólares. El 21 de marzo asesinaron al candidato a la Presidencia de la República por el Partido Revolucionario Institucional, Luis Donaldo Colosio Murrieta. Otro hecho político relevante fueron los ataques del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en el estado de Chiapas ocurridos en enero de ese mismo año.

Gráfico N.º 1
México: crecimiento económico (1990-2009)



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI.

Gráfico N.º 2
México: estabilidad e inestabilidad financiera (1990-2009)



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI.

En términos de estabilidad económica, los períodos antes señalados coinciden con el crecimiento económico (ver Gráfico N.º 2). El primer, tercer y cuarto períodos registran una cierta estabilidad en la inflación, las tasas

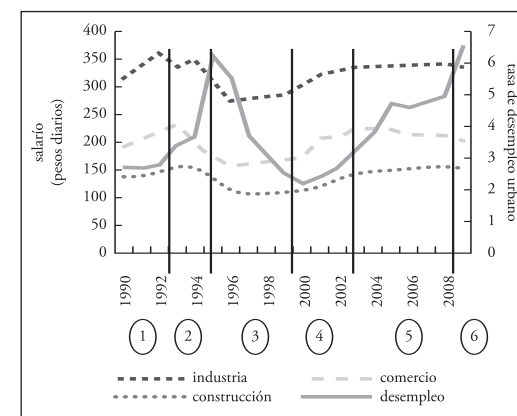
de interés y el tipo de cambio real. Por el contrario, el segundo período registra una gran inestabilidad, como consecuencia de la crisis de 1995. Esta última tuvo impactos significativos en el poder adquisitivo de la población, debido a que los precios se incrementaron en 52% entre 1994 y 1995³. Este impacto en los precios tuvo efectos negativos en los niveles de pobreza en México, ya que los salarios no crecieron en la misma proporción. Por su parte, la tasa de interés anual nominal de CETES a 28 días⁴ pasó de 14% a 48%; es decir, presentó un incremento de más de 200%, de 1994 a 1995, situación que afectó la inversión de la economía en un 29% (Banco de México, 2009a). En consonancia con la crisis de 2008, el último período ha registrado una amplia volatilidad en el tipo de cambio. Sin embargo, las tasas de interés y el nivel de precios han mostrado una gran estabilidad. La inflación de 2009 fue de 4,2% y las tasas de interés mostraron una reducción.

La evolución de la pobreza ha seguido de cerca el desempeño económico. Durante los períodos de estabilidad, esta se ha reducido, mientras que en los períodos de alta volatilidad se ha incrementado. De acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2009), durante 1994-1996, el número de personas en situación de pobreza moderada (patrimonial) creció en 17 millones. Este fenómeno implicó regresar a los niveles de pobreza de los años setenta, y tuvieron que pasar más de ocho años para recuperar la incidencia de la pobreza que existía antes de la crisis. Por el contrario, durante los períodos tres, cuatro y cinco (1996 a 2006), se dio una reducción de más de 19 millones de personas en condición de pobreza. El último período (2006-2008) registró un incremento de 5,9 millones de personas en situación de pobreza patrimonial. Esta situación fue el resultado del aumento en el precio de los alimentos a nivel mundial, además de la reducción de las remesas y los salarios como causa de la crisis económica mundial (CONEVAL, 2009).

3 Solamente entre diciembre de 1994 y enero de 1995, el índice nacional de precios al consumidor (INPC) creció tres puntos porcentuales. En el año 2000 se volvió a un nivel de inflación cercano al registrado antes de la crisis.

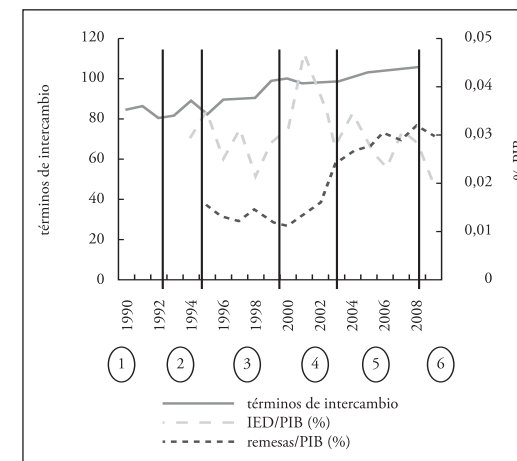
4 Los Certificados de tesorería (CETES) son títulos de crédito a disposición del público con cargo al Gobierno Federal en un plazo de 28 días. También existen CETES a plazos de 91, 182, 264 y 728 días.

Gráfico N.º 3
México: remuneraciones y desempleo (1990-2009)



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI.

Gráfico N.º 4
México: indicadores del sector externo (1990-2009)



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI.

El mercado laboral muestra grandes variaciones de acuerdo al desempeño de la economía. Los períodos de crisis han tenido impactos significativos en el desempleo y el salario (ver Gráfico N.º 3). Durante el segundo período, la tasa de desempleo abierto (TDA) en el área urbana pasó de 3,2% en enero de 1994 a 7,6% en agosto de 1995, con lo cual se había dado una reducción de casi 600 mil empleos formales para 1995 (despidos). En términos salariales, disminuyeron las remuneraciones de la industria, el comercio y la construcción. En el tercer y cuarto períodos, se observan aumentos constantes (aunque moderados) en las remuneraciones, mientras que la TDA registra comportamientos favorables, en la época poscrisis de 1995, y desfavorables, en concordancia con la desaceleración de 2000-2001.

Por su parte, la TDA urbana en 2009 resultó 33% más alta con respecto al año anterior, mientras que al segundo trimestre de 2009, el número de desocupados aumentó en 771 mil, en términos anualizados, y los asegurados del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) disminuyeron en 645 mil a partir de octubre de 2008. Por su parte, el gasto social y la deuda externa muestran que la volatilidad y la crisis económica de 1994 coinciden con las contracciones del primero y los aumentos de la segunda, mientras que durante los períodos uno, tres, cuatro y cinco de estabilidad económica, el gasto social se incrementó de manera sostenida y la deuda disminuyó⁵. Es decir, el gasto social se comportó de manera procíclica durante la crisis de 1995, pero ha seguido una tendencia a la alza a partir de esa fecha y hasta 2010. Este fenómeno puede explicarse debido a que, en el año 2004, entró en vigor la Ley General de Desarrollo Social, la cual establece que el gasto público social no puede reducirse en términos reales de un año a otro.

Las remesas, la inversión extranjera directa (IED) y los términos de intercambio son tres de las principales variables que se ven afectadas por los choques externos, por ser, en conjunto, los principales mecanismos de transmisión de las crisis económicas mundiales. Las remesas han mostrado una tendencia ascendente desde la fecha de su registro oficial en 1995

5 En 1995, el Gobierno de México contrajo una deuda de 40 000 millones de dólares con el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

y hasta el segundo semestre 2009, en el cual disminuyeron un 11% en términos anualizados, dada la caída de la producción en Estados Unidos (ver Gráfico N.º 4). La IED ha tenido un comportamiento oscilatorio a lo largo de los distintos períodos, pero con una clara disminución que asciende a 11% al primer semestre de 2009. Los términos de intercambio han mejorado continuamente a partir de 1995. En suma, el ingreso, las remuneraciones, la pobreza, los niveles de desempleo, las remesas, la IED y los niveles reales de gasto social son variables que se ven altamente influenciadas por los choques externos.

Choques externos y respuestas gubernamentales

Como se señaló en el apartado anterior, los principales choques externos que ha tenido la economía mexicana en los últimos veinte años han sido en 1995 y en 2008-2009. La crisis de 1995 implicó una caída en el PIB de más del 6%, una disminución de los salarios reales, aumentos en la pobreza y una gran inestabilidad financiera. Con el objetivo de atenuar los efectos de esta crisis, el Gobierno Federal implementó el “Programa de emergencia económica” (PEE) en enero de 1995. Este tenía tres prioridades: i) lograr que el déficit en la cuenta corriente se redujera ordenadamente a niveles manejables en el corto plazo; ii) crear las condiciones para una pronta recuperación de la actividad económica y el empleo; y iii) conseguir que el efecto inflacionario de la devaluación fuera lo más reducido y corto posible (Presidencia de la República, 1995). Para cumplir estos objetivos se plantearon varias medidas de política pública (ver Cuadro N.º 1). Estas estrategias tuvieron resultados positivos, ya que el déficit en cuenta corriente se redujo de 7% a 0,5% como porcentaje del PIB, y la tasa de desempleo abierto bajó constantemente desde la crisis, hasta situarse alrededor de 2% en el año 2000. Por su parte, en 1996 se crearon 923 mil empleos en el sector formal, y la inflación fue de 15% en 1997 (Banco de México e INEGI).

La crisis de 2008-2009 ha tenido consecuencias económicas y sociales muy profundas en la población. El PIB durante 2009 se redujo en 6,5%, la población desempleada se incrementó en un millón de personas del

segundo trimestre de 2008 al mismo período de 2009, y las personas en situación de pobreza patrimonial aumentaron en 5,9 millones de 2006 a 2008, en parte por la reducción en los ingresos laborales ocurrida hacia mediados de 2008. Para reducir los impactos de esta crisis, el Gobierno Federal implementó el Acuerdo Nacional en favor de la Economía Familiar y el Empleo, y elaboró un presupuesto de egresos para el año 2009 con un incremento de 11% en el gasto público⁶. Las medidas propuestas por el Gobierno de México en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2010 para contener la crisis económica difieren de las aplicadas durante 2009 por la necesidad de allegar recursos fiscales ya que los ingresos tributarios durante el primer semestre de 2009 cayeron 12,7% en términos anualizados (SHCP, 2009). Ante esta situación, el Gobierno Federal planteó cuatro vías de acción, las cuales fueron aprobadas por el Honorable Congreso de la Unión (con algunas variaciones en los montos propuestos originalmente): i) incremento de los ingresos públicos; ii) aumento del gasto programable en 0,23%; iii) incremento en el déficit público como porcentaje del PIB a 0,7%; y iv) aumento en el presupuesto para combatir la pobreza⁷. En materia social, a partir de 2010, se otorga un nuevo apoyo de 100 pesos mensuales por cada niño menor de 9 años perteneciente a familias beneficiadas por “Oportunidades” y el “Programa de apoyo alimentario”. Asimismo, para 2010, se mantendría el apoyo “Vivir mejor”, y se ampliarían y fortalecerían los programas “Oportunidades” y “Apoyo alimentario” para atender, en conjunto, a un millón de familias más. De igual manera, se incrementó el presupuesto del “Programa de empleo temporal” (PET) y el “Seguro popular”. Finalmente, en materia laboral, se mantendrían las políticas establecidas en el acuerdo mencionado.

6 Este incremento fue posible gracias a la contratación de coberturas petroleras en 2008, lo que permitió fijar el precio de los barriles de petróleo mexicanos en un contexto de reducción en sus precios.

7 Este incremento corresponde al asignado a la asistencia social, de acuerdo a la clasificación funcional del gasto público.

Cuadro N.º 1 México: respuestas gubernamentales a los choques externos

Política	Crisis 1995 ^{1/}	Crisis 2009	
		2009 ^{2/}	2010 ^{3/}
Política fiscal	<ul style="list-style-type: none"> Incremento de los ingresos públicos. <ul style="list-style-type: none"> Aumento del IVA (del 10% al 15%). Aumento de los precios y tarifas del sector público (gasolina, diesel, gas y electricidad). Reducción del gasto programable en 9,8%. 	<ul style="list-style-type: none"> Reducción y/o congelamiento de los precios y tarifas del sector público. Aumento del gasto programable en 11,6% gracias a las coberturas petroleras. 	<ul style="list-style-type: none"> Incremento de los ingresos públicos. <ul style="list-style-type: none"> Aumento del IVA (del 15% al 16%). Impuesto a los servicios de telecomunicaciones del 3% (excepto Internet). Aumento del gasto programable en 0,23%.
Política monetaria y deuda	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de la libre flotación del peso. Utilización de los créditos por hasta 50 mil millones de dólares. Políticas conducentes a la apreciación cambiaria. Restricción monetaria. Ingreso al mercado de futuros. 	<ul style="list-style-type: none"> Libre flotación del peso. Solicitud de una línea de crédito por 47 mil millones de dólares al FMI para evitar ataques especulativos. Ligera reducción de las tasas de interés para fomentar la actividad económica. 	<ul style="list-style-type: none"> Libre flotación del peso. Mantenimiento de la tasa de interés interbancaria a 4,5%.
Política social	<ul style="list-style-type: none"> Creación del “Programa de alimentación y nutrición familiar”. Creación del “Programa de empleo temporal” (PET). 	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento del PET y ampliación a zonas urbanas^{5/}. Creación del apoyo alimentario “Vivir mejor”^{5/}. 	<ul style="list-style-type: none"> Mantenimiento del apoyo alimentario “Vivir mejor”. Mantenimiento del PET en áreas urbanas.

(Continúa...)

Política social	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de los subsidios al consumo existentes (por ejemplo a la tortilla). • Apoyo de hasta 13% del total de la cartera vencida de los bancos a través de 65 000 millones de pesos. • Garantía de que ningún ahorrador ni acreedor de la banca pierda sus depósitos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de los programas sociales^{5/}. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliación del programa “Oportunidades” en las áreas urbanas y del “Programa de apoyo alimentario” para alcanzar 6,5 millones de familias conjuntamente. • Apoyo económico adicional de 100 pesos para las familias beneficiarias de “Oportunidades” y del “Programa de apoyo alimentario” por cada niño entre 0 y 9 años de edad.
Política laboral y de vivienda ^{4/}	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento de 10% a los salarios mínimos y profesionales. • Bonificación fiscal a los trabajadores de bajos salarios. • Ampliación de la cobertura de atención médica de dos a seis meses a los desempleados transitorios. • Intensificación de los programas de capacitación. • Creación del “Programa especial para la vivienda y el empleo”. 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento del “Programa de preservación del empleo para las empresas en paro técnico”^{6/}. • Ampliación de la capacidad de retiro de ahorro en caso de desempleo, así como la disminución del tiempo de pertenencia al sistema. • Ampliación de dos a seis meses en la cobertura de atención médica y de maternidad del Seguro Social, para los trabajadores que hubiesen perdido su empleo y para sus familias. • Fortalecimiento del Servicio Nacional de Empleo. • Ampliación del número de créditos para las familias de bajos ingresos para la vivienda y establecimiento del Pacto Nacional para la Vivienda. 	

^{1/} Fuente: Presidencia de la República (1995), “Programa de acción para reforzar el acuerdo de unidad para superar

la emergencia económica”, “Programa de emergencia económica”, Presidencia de la República.

^{2/} La mayor parte de estas medidas forman parte del Acuerdo Nacional a favor de la Economía Familiar y el Empleo. Fuente: Presidencia de la República (2009).

^{3/} Algunas de las medidas de política fiscal se encuentran en la Ley de Ingresos de la Federación 2010, publicada el 25 de noviembre de 2009, y en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, del 27 de noviembre de 2009. Fuente: <http://www.diputados.gob.mx>.

^{4/} Las medidas de política laboral forman parte del Acuerdo Nacional, el cual seguirá vigente en 2010 en este ámbito.

^{5/} El PET tuvo un incremento presupuestal de más de 46% durante 2009, mientras que “Oportunidades” recibió 42,1% más recursos que el año anterior. El apoyo “Vivir mejor” implicó, en 2008, un incremento de 23% en las transferencias a las familias a través del programa “Oportunidades” y 49% en el “Programa de apoyo alimentario” en ese momento.

^{6/} El Servicio Nacional de Empleo colocó a 880 mil personas en puestos de trabajo en 2008. Entre enero y junio de 2009 colocó a 524 mil trabajadores. El “Programa de preservación del empleo” destinaría 2 mil millones de pesos en 2009 para proteger el empleo en industrias de alta tecnología como la automotriz, eléctrica y electrónica.

El mercado de trabajo

Desempeño económico y mercado laboral

Los choques externos que se presentan en una economía tienen un impacto relevante en las condiciones del mercado laboral, ya que implican modificaciones en el empleo y los ingresos laborales y, en consecuencia, en el ingreso de los hogares. En México, según datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) 2008, los ingresos derivados del mercado laboral representan el 62,3% de los ingresos monetarios totales en promedio (INEGI, 2009). Los efectos de las crisis y las recesiones económicas han tenido consecuencias negativas en los ingresos corrientes totales per cápita. De acuerdo con datos de la ENIGH, entre 1994 y 1996, los ingresos totales corrientes (a precios constantes de 2008) para el primer decil cayeron un 27%. Como consecuencia de los impactos de la crisis de 2008-2009, los ingresos del primer decil disminuyeron alrededor del 8%. Los deciles más altos, por su parte, tuvieron disminuciones en sus ingresos por persona en 29% y 3,2%, para los años 1994-1996 y 2006-2008, respectivamente.

La magnitud de la población ocupada en México evidencia los efectos de las crisis económicas con mayor claridad que las tasas de participación, ya que el primer indicador involucra de manera directa a las personas con un empleo, mientras que la participación incluye, además, a la población sin empleo, en relación a una población de mayor tamaño que no sea eco-

nómicamente activa. La crisis de 1995 incrementó la tasa de desempleo urbana de 3,2% a 7,6%, lo cual provocó una reducción de casi 600 mil empleos formales durante ese año. Por su parte, la desocupación urbana en 2009 resultó 33% más alta con respecto al año anterior, mientras que al segundo trimestre de 2009, el número de desocupados aumentó en un millón, en términos anualizados, y los asegurados del IMSS disminuyeron en 645 000 a partir de octubre de 2008 y hasta junio de 2009. A partir de ese mes se comenzaron a registrar incrementos en el número de trabajadores ocupados. En cuestiones de género, las mujeres han experimentado mayores tasas de desempleo que los hombres, aunque estos últimos han resentido más los embates de la actual crisis financiera. En cuanto al efecto de las crisis por sector de ocupación, estos han presentado comportamientos diferenciados. Entre 1994 y 1996, la población ocupada tuvo un continuo aumento. En la actual crisis hay una disminución del empleo en la industria de 7,1% y 3,4% en el sector agropecuario.

Evolución y caracterización de la informalidad

A lo largo de todo el período de estudio (1990-2009), la población ocupada dentro del sector informal ha tenido una proporción importante en el mercado laboral⁸. Los trabajadores informales en México se caracterizan, predominantemente, por laborar en el sector primario y en ciudades pequeñas, poseer una menor educación formal, pertenecer a familias grandes (de siete personas o más) y ser jóvenes (entre el 65% y el 72% de los trabajadores informales oscilan entre los 14 y 19 años de edad) o de mayor edad (más del 75% de los trabajadores de 60 años y más). Otra característica distintiva de los trabajadores informales en México es su alta movilidad al sector formal (De Laiglesia, 2009; Esquivel y Díaz-Ordaz, 2008). De Laiglesia (2009) observa que entre 2002 y 2005 casi una quinta parte de los trabajadores del sector formal pasó al sector informal, comportamiento que también se registra en sentido contrario.

8 Se definen aquí como trabajadores del sector informal aquellos que no tienen acceso a las prestaciones y los servicios de salud públicos y que conforman el sistema de seguridad social, de acuerdo con el concepto elaborado por Santiago Levy (De Laiglesia, 2009).

Evolución de las remuneraciones y los salarios

Los salarios o remuneraciones son otro de los indicadores que han experimentado mayores efectos con las crisis y desaceleraciones económicas en México. En general, las remuneraciones en la mayoría de los sectores no han recuperado los niveles que tenían antes de la crisis de 1995. Entre 1994 y 1996, las remuneraciones reales disminuyeron drásticamente (24,8%) para todas las ramas de actividad económica, siendo la más afectada la construcción. El sector de la industria eléctrica y de suministro de agua destaca por su mayor capacidad de resistencia ante los ciclos económicos, y por registrar los incrementos en sus remuneraciones promedio anuales más elevados a partir del año 2000. Con la actual crisis financiera, iniciada en 2008, los efectos sobre los salarios reales se perciben en la mayor parte de las ramas económicas, resultando en disminuciones o ralentizaciones, con excepción de la industria extractiva. Los efectos de la crisis de 1995 fueron más patentes para la totalidad de la actividad económica. La evidencia de los choques económicos sobre el mercado laboral proporciona elementos para inferir sobre los efectos en la población pobre. Las desaceleraciones económicas han derivado en un incremento de la población en situación de pobreza. Sin embargo, las recuperaciones económicas no inciden con la misma efectividad en los niveles de bienestar de las personas.

El sistema de protección social

Evolución de la pobreza y la desigualdad en México

Pobreza

La evolución de la pobreza en México ha mostrado una disminución absoluta entre 1992 y 2008, aunque ha habido aumentos significativos después de las crisis de 1995 y 2008. Los avances alcanzados en la reducción de la pobreza de 1996 a 2006 obedecen, principalmente, a tres factores: i) los esfuerzos para elevar el ingreso monetario mediante transferencias condi-

cionadas y programas de gobierno enfocados en la generación de patrimonio, en especial “Oportunidades”; ii) las transferencias privadas, destacando las remesas enviadas por los mexicanos en el exterior; y iii) el incremento en los ingresos laborales debido a una mayor ocupación de las familias (Presidencia de la República, 2007).

En el período 1992-2008, el porcentaje de personas en pobreza de patrimonio o moderada pasó de 53,1% a 47,4%⁹, y la pobreza alimentaria o extrema disminuyó de 21,4% a 18,2%. Sin embargo, en términos absolutos, se registraron aumentos de 4,4 millones de personas en pobreza de patrimonio y de 880 mil personas en pobreza alimentaria. En 2008, 50,6 millones de personas estaban en pobreza moderada (de patrimonio), es decir, su ingreso mensual total era inferior a 1 905 pesos en zonas urbanas (27,2 millones de personas) y a 1 282 pesos en áreas rurales (23,4 millones de personas). El Gráfico N.º 5 muestra los aumentos en pobreza como consecuencia de las crisis de 1995 y 2008, incluyendo la pobreza de capacidades¹⁰. La crisis de 1995 ocasionó que la pobreza alimentaria pasara de 21,2% en 1994 a 37,4% en 1996, lo que representó 15,6 millones de pobres alimentarios más¹¹. En 2008, la combinación de dos factores determinados internacionalmente –una crisis económica que redujo el ingreso de los hogares y, principalmente, el alza en el precio de los alimentos y otros productos– provocó que 5,1 millones de personas ingresaran en pobreza alimentaria.

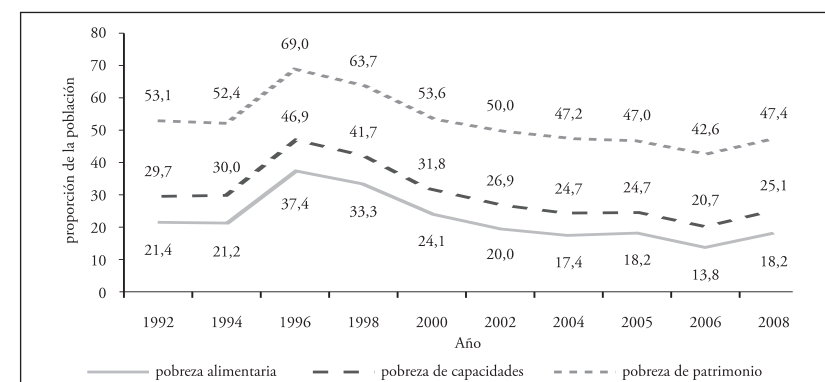
9 En México, el cálculo de la pobreza monetaria se basa únicamente en el ingreso total corriente per cápita.

10 La pobreza de capacidades se refiere a la insuficiencia de ingreso para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación.

11 Esta crisis afectó más a los sectores con ingresos medios y altos. Los pobres de las zonas rurales fueron menos perjudicados debido, en parte, a que principalmente trabajaban fuera del sector formal y producían sus propios alimentos, mientras que los habitantes de las zonas urbanas dependían más de la economía formal, y fueron severamente afectados por la caída de los salarios reales y el aumento del desempleo (Baldacci et al., 2002).

Gráfico N.º 5

México: evolución de la pobreza por ingreso nacional (1992-2008) (porcentaje de personas)



Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones del CONEVAL calculadas con información de las ENIGH de 1992 a 2008.

Debido a la crisis internacional, entre 2006 y 2008 se observó una reducción en las remuneraciones al trabajo no independiente entre los más pobres, pero también se registraron disminuciones en otras fuentes de ingreso de las familias –tales como las remesas¹²– y en el ingreso corriente no monetario, mientras que uno de los rubros que muestra crecimiento es el de transferencias gubernamentales. Uno de los factores que contribuyó a aminorar los efectos de la crisis de 2008 fue que más del 50%¹³ de los hogares recibía algún apoyo derivado de los programas sociales. De acuerdo con el CONEVAL (2009), las transferencias de los programas “Oportunidades”, “Procampo”, “Adultos mayores” y “Becas gubernamentales” evitaron que 2,6 millones de personas estuvieran en condiciones de pobreza. De manera paralela al aumento en su cobertura, los montos de las transferencias gubernamentales también se incrementaron entre 2006 y 2008: para el 20% más pobre de la población, las transferencias del pro-

12 Algunos estudios, como el de Székely y Rascón (2005), señalan que las remesas captadas por los hogares explicaron el 2% en la reducción de la pobreza alimentaria y el 12% en la disminución de la pobreza patrimonial, de 2000 a 2002.

13 En 1992, solo 30,7% de los hogares contaba con algún tipo de protección. En contraste, en 2008, 56% de los hogares estaba protegido.

grama “Oportunidades” aumentaron 28% (de 617 a 792 pesos), las becas, 36%, y se registraron aumentos en el ingreso de los adultos mayores.

Pobreza y crecimiento

Como se ha revisado en las secciones anteriores, la combinación de las variables afectadas por los choques económicos, tanto macroeconómicos (remesas, IED, inflación y mercado cambiario) como del mercado laboral (desocupación e ingresos laborales) repercuten en el ingreso de los hogares y, por ende, en los niveles de pobreza. Los cambios en la pobreza pueden deberse a dos factores: al ciclo económico y a la distribución del ingreso. Por una parte, la teoría económica señala que la pobreza se relaciona estrechamente con el ciclo económico (Hernández y Trigueros, 2008), lo que ha sido corroborado para el caso de México, ya que el crecimiento del PIB se relaciona de manera positiva con la reducción de la pobreza. De 1990 a 2009, la evolución de la pobreza ha seguido fielmente al ciclo económico, independientemente del tipo de pobreza a la que se refiera: patrimonial, de capacidades o alimentaria. Sin embargo, el crecimiento económico tiene un rezago importante en cuanto a su efecto reductor de la pobreza en México. Esto sugiere que, en los períodos inmediatamente posteriores a la crisis, también se requiere de intervenciones gubernamentales para reducir su impacto en los niveles de vida de la población de menores recursos (Cortés et al., 2002).

Desigualdad de ingresos

México continúa siendo un país altamente desigual en términos de distribución del ingreso, y sus progresos han sido relativamente pocos en el período 1992-2008 (Cuadro N.º 2). El coeficiente de Gini pasó de 0,475 a 0,458, lo que representó una disminución en la desigualdad monetaria de 3,6%. Si se mide la desigualdad en términos de la diferencia entre el porcentaje del ingreso total obtenido por los hogares ubicados en el primer y último decil, esta disminuyó en 15,8% de 1992 a 2008. Teniendo en cuenta las diferencias anteriores, para 2008, se calculó que tendrían que pasar 67 años para que el ingreso del 10% más pobre se iguale al del 10%

más rico, considerando una tasa de crecimiento del 5%. Las crisis económicas de 1995 y 2008 han afectado de distintas maneras la distribución del ingreso. La primera mejoró la distribución del ingreso a nivel nacional, con una disminución del Gini de 4,8% entre 1994 y 1996, ya que implicó un deterioro generalizado de las condiciones de vida de la población, principalmente del grupo con mayores ingresos (Székely, 2005). Entre 1994 y 1996, la participación del ingreso del decil más pobre de la población se mantuvo en 1,4%, mientras la participación del decil más rico cayó en 2,8%. La brecha de ingreso entre los deciles ubicados en los extremos se redujo 2,7% (Cuadro N.º 2). Con la crisis de 2008, el Gini aumentó 2,7%, es decir, la desigualdad en la distribución del ingreso se incrementó afectando principalmente a la población de menores ingresos. Entre 2006 y 2008, el ingreso trimestral per cápita del decil más pobre disminuyó 8,1%, mientras que para el decil más rico la reducción fue de 3,1%. Como resultado de lo anterior, la brecha entre el ingreso del 10% más pobre y el 10% más rico aumentó de 24,8 a 26,1.

Cuadro N.º 2
México: evolución de la desigualdad de ingresos (año base: 2008)

	1992	1994	1996	2000	2006	2008	% cambio 1992-2008
% Ingreso 10% más pobre	1,3	1,4	1,4	1,2	1,6	1,5	15,4
% Ingreso deciles 2 a 5	15,1	14,9	15,6	15,0	16,9	16,6	9,9
% Ingreso deciles 6 a 9	42,1	41,3	41,8	41,9	42,2	42,8	1,7
% Ingreso 10% más rico	41,5	42,4	41,2	41,9	39,3	39,1	-5,6
Ingreso per cápita trimestral 10% más pobre	1 080	1 179	861	986	1 498	1 377	27,5
Ingreso per cápita trimestral 10% más rico	33 458	36 117	25 681	33 795	37 110	35 949	7,4
Brecha entre 10% más pobre y 10% más rico	31,0	30,6	29,8	34,3	24,8	26,1	-15,8
# años para 10% pobre =10% rico ^{1/}	70	70	70	72	66	67	-4,3
Coeficiente de Gini ^{2/}	0,475	0,477	0,454	0,481	0,446	0,458	-3,6

^{1/} Se consideró una tasa de crecimiento de 5% para el ingreso per cápita trimestral del 10% más pobre, manteniendo constante el ingreso del 10% más rico.

^{2/} Estimaciones de Székely (2005) e INEGI, de acuerdo a la distribución del ingreso por deciles de hogares.

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI y CONEVAL.

Sistema de protección social

La protección social es parte fundamental de la política social, ya que comprende un conjunto de intervenciones públicas en apoyo al manejo de riesgos presentes y futuros de la población, principalmente la más vulnerable, y transferencias redistributivas orientadas a reducir la pobreza. En el caso de México, el sistema de protección social se caracteriza por una estructura dualista, fragmentada, escasamente progresista y con grandes brechas de cobertura para los grupos más vulnerables (Banco Mundial, 2005). Este sistema se compone de una serie de prestaciones sociales a los trabajadores con base en su estatus laboral. Los trabajadores formales –sector público y privado– reciben alrededor de ocho servicios, entre los que destacan: seguro de salud, pensiones para el retiro y seguro de riesgos en el empleo. Es decir, los trabajadores formales cuentan con un sistema de protección para riesgos presentes y futuros. Sin embargo, existen brechas considerables en la cobertura de estos sistemas de protección que se aseveran entre la población más pobre (ver Cuadro N.º 3). Asimismo, el Gobierno Federal ofrece una serie de programas de asistencia social para las personas más pobres como “Oportunidades”, “Apoyo alimentario”, “Procampo”, “Apoyo al empleo”, “Empleo temporal”, entre otros. Estos programas contribuyen a la protección social de riesgos presentes y futuros. Los programas “Apoyo al empleo” y “Oportunidades” generan capacidades para una mejor inserción en el mercado laboral. El primero a través de la capacitación, y el segundo mediante apoyos para un mayor nivel educativo, salud y nutrición. A su vez, “Oportunidades” cubre principalmente a las familias de escasos recursos de riesgos presentes, al otorgarles transferencias monetarias (ver Cuadro N.º 3).

Riesgos de salud

El sistema de salud en México se compone de diversos institutos públicos, dentro de los que destacan el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y los Sistemas Estatales de Salud. El IMSS posee un esquema de financiamiento tripartito, donde el Estado,

los patrones y los empleados aportan una cantidad de dinero para cubrir los servicios que prestan estos institutos. En el caso del ISSSTE, las aportaciones están a cargo de la institución y los trabajadores. A su vez, estos institutos otorgan un paquete de servicios que consta de ocho prestaciones a los trabajadores del sector formal, tanto del sector público como del privado¹⁴. La creciente informalidad del mercado laboral mexicano ha ocasionado que el sistema de salud sea ampliamente excluyente, ya que alrededor de la mitad de la población carece de un empleo formal. La mayor parte de los trabajadores formales pertenece a los estratos medios y altos de la población, lo cual le confiere un carácter sumamente regresivo al sistema de salud: en 2008, 57,7% de la población no pobre contaba con cobertura de salud contributiva, en contraste con el 23,4% de los pobres moderados. Esto se acentúa en la población en pobreza extrema, donde solo 10,5% tuvo esta protección (ver Cuadro N.º 3).

¹⁴ Este sistema de protección ha sido altamente desigual, ya que ha beneficiado a los sectores más organizados de la población como los trabajadores asalariados y sindicalizados, en detrimento de los trabajadores del campo y del sector informal de la economía.

Cuadro N.º 3
México: Sistema de Protección Social según el nivel de pobreza en 2008 (porcentajes)

Tipo de riesgo	Sistema de Protección Social	Pobres extremos (alimentarios)	Pobres moderados (patrimoniales)	No pobres
Riesgos de salud	Personas con algún tipo de cobertura	47,7	52,4	66,3
	Contributiva ^{1/}	10,5	23,4	57,7
	IMSS	8,8	19,8	41,4
	ISSSTE	0,6	1,8	9,8
	Otros	1,1	1,7	6,5
	No contributiva ^{1/}	37,2	29,2	10,6
	Seguro popular	37,2	29,2	10,6
Riesgos de vejez	Personas de 70 años o más con algún tipo de cobertura	51,4	59,9	78,3
	Contributiva ^{1/}	13,6	29,7	66,8
	IMSS	10,5	22,2	44,2
	ISSSTE	1,9	4,5	15,0
	Otros	1,3	3,0	7,6
	No contributiva ^{1/}	40,8	37,6	32,2
	Programa “70 y más”	40,8	37,6	32,2
Riesgos de desempleo	“Programa de empleo temporal” (PET) y Ley Federal del Trabajo (LFT)	Cobertura del PET normal	Cobertura del PET normal y en áreas urbanas. Cobertura de la LFT (liquidación formal)	Cobertura de la LFT (liquidación formal)

(Continúa...)

	“Programa de apoyo al empleo” ^{2/}		Cobertura parcial del “Programa de apoyo al empleo”	“Programa de apoyo al empleo”
Riesgos contra desastres naturales y pérdida de cosechas	Fondo Nacional de Desastres (FONDEN) PET emergente	*	*	*
Asistencia social y niños	Hogares beneficiarios de oportunidades ^{3/}	43,6	29,7	7,0
	Hogares beneficiarios de oportunidades con al menos un hijo entre 0-18 años	38,8	25,6	5,0
	Hogares beneficiarios de oportunidades sin hijos	4,8	4,1	2,0

1/ Los porcentajes de cobertura contributiva y no contributiva no pueden sumarse, debido a que existen personas que cuentan con ambos tipos de cobertura.

2/ Incluye los subprogramas “Bécate” y “Compensación a la ocupación temporal”.

3/ Los porcentajes de hogares beneficiarios de “Oportunidades” se calcularon respecto al número de hogares por tipo de pobreza, por lo que no pueden sumarse los porcentajes de pobres y no pobres.

* Los sistemas de protección social para riesgos contra desastres naturales y pérdida de cosechas tienen aplicabilidad para toda la población.

Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH 2008 (INEGI, 2009).

Antes de 2003, los trabajadores informales, independientes y los pobres cubrían sus necesidades de salud en los Sistemas Estatales de Salud (SES). Sin embargo, las personas que asistían a los SES usualmente debían realizar gastos de bolsillo, los cuales adquirirían el carácter de catastróficos o empobrecedores en muchas ocasiones¹⁵. Para contribuir a contrarrestar

15 Los gastos catastróficos son aquellos que representan más del 30% del ingreso de los hogares, una vez descontado el gasto en alimentos.

esta situación, el Gobierno Federal instrumentó el Seguro Popular (SP) en el año 2003, el cual posee un esquema de financiamiento tripartito, similar al del IMSS y el ISSSTE. En los tres casos, el Gobierno Federal aporta la llamada “cuota social”, sin embargo, en estos últimos, el empleado y el patrón aportan una cuota determinada, mientras que en el SP se aporta por familia, y en lugar de la cuota patronal se estableció la “aportación solidaria” estatal y federal. La aportación familiar se establece en función del nivel socioeconómico, salvo en los casos en que se compruebe que la familia pertenece al 20% más pobre de la población, la cual estaría exenta del pago. El SP solo cubre un tipo de riesgo de corto plazo (seguro médico), en contraste con el IMSS y el ISSSTE que otorgan distintos seguros contra riesgos de corto y largo plazo. De acuerdo a diversos estudios, el SP ha tenido resultados positivos en la reducción de los gastos catastróficos desde su implementación en 2003. Hernández-Torres et al. (2008) estiman que para los hogares afiliados al SP, la probabilidad de incurrir en gastos catastróficos fue casi 8% menor, en comparación con los hogares no afiliados, independientemente del decil económico al que pertenecían y del tipo de servicio utilizado. En 2009, el SP ha asegurado 9,6 millones de familias, lo que equivale a más de 28 millones de personas. De esta manera, el porcentaje de personas aseguradas con respecto al total de la población ha pasado del 50,9% en 2003 al 82,5% en 2009¹⁶.

Riesgos de vejez o edad avanzada

La mayoría de los mexicanos no están protegidos contra los riesgos que conlleva la edad avanzada, particularmente aquellos con menores ingresos. Esto es ocasionado, principalmente, por la baja cobertura de las pensiones, sobre todo entre los adultos mayores en pobreza alimentaria, ya que solo 51,4% cuenta con algún tipo de cobertura médica –contributiva o no contributiva– (ver Cuadro N.º 3). De igual manera, los montos de las pensiones que reciben los adultos mayores pobres y no pobres son considerablemente diferentes. En las primeras, el monto promedio de la

16 Elaboración propia con datos del *Segundo Informe de Gobierno 2002* y el *Tercer Informe de Gobierno 2009*.

pensión para los adultos mayores de 70 años y más es de 2 300 pesos mensuales (aproximadamente US\$ 170)¹⁷, mientras que en las zonas urbanas es de 3 127 pesos (US\$ 231). Existen considerables diferencias entre los montos de subsidio promedio mensual que reciben los pensionados de acuerdo a la institución en la que laboraron o cotizaron y el tipo de pensiones (contributivas y no contributivas). Lo anterior implica que la cobertura y montos de las pensiones en México contribuyen a la desigualdad de ingresos en lugar de disminuirla (Scott, 2009). A partir de 2007, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) implementó el programa “70 y más”, que otorga una pensión no contributiva de 1 000 pesos bimestrales (aproximadamente US\$ 74) para los adultos mayores que habitan en localidades de hasta 30 mil habitantes y que no son beneficiarios de “Oportunidades”. Actualmente, el número de beneficiarios de este programa asciende a poco más de dos millones de adultos de 70 años o más. De acuerdo a su cobertura, en 2008, el programa apoyó al 40,8% de las personas en pobreza extrema. En 2009, el gasto público destinado a “70 y más” fue el segundo mayor para un programa de desarrollo social en el país, únicamente por debajo de “Oportunidades”¹⁸.

Riesgos de desempleo

La protección contra los riesgos que implica el desempleo son escasamente cubiertos a través de dos mecanismos en México. El primero es el pago de indemnización contra el despido obligado por las leyes de protección laboral. El monto de esta indemnización consiste en el pago de veinte días de salario por cada uno de los años laborados y solo es válido para los trabajadores del sector formal, es decir, no beneficia a los informales, que generalmente son las personas más pobres. El segundo mecanismo es una serie de programas sociales entre los que destacan el “Programa de empleo

17 Para esta conversión y las subsecuentes, el tipo de cambio promedio anual para 2009 es de 13,5 pesos por dólar. Calculado con base en el tipo de cambio para solventar obligaciones pagaderas en moneda extranjera, publicado en el *Diario oficial de la Federación Banco de México* (<http://www.banxico.org.mx>).

18 En 2010, el presupuesto del programa “Oportunidades” era de 63,1 miles de millones de pesos (US\$ 4,67 miles de millones), mientras que el programa “70 y más” recibió 13,2 miles de millones de pesos para el mismo año (US\$ 977 millones) (SEDESOL, 2010).

temporal” (PET), la “Compensación a la ocupación temporal” y el programa “Bécate”. El PET se creó en 1995 y tiene como objetivo apoyar monetariamente a las personas en épocas de baja demanda laboral y en caso de desastres naturales y económicos, como contraparte de su trabajo en proyectos de servicios comunitarios. El apoyo consiste en un máximo de 132 jornales por trabajador –cada jornal equivale al 99% del salario mínimo vigente–. Por su parte, el subprograma “Compensación a la ocupación temporal” (que sustituye a sus antecesores “Sistema de apoyos económicos a buscadores de empleo” [SAEBE] y “Empleo formal”) apoya económicamente a la población desempleada, con el propósito de que se desempeñe en proyectos gubernamentales o sociales que le permitan contar con un sustento mientras continúa su búsqueda de empleo.

Riesgos de desastres naturales y pérdida de cosechas

México es un país altamente propenso a sufrir desastres naturales como huracanes, terremotos, inundaciones o sequías, entre otros, que causan graves pérdidas humanas y económicas. Además, los riesgos para el país se incrementan debido a los cambios climáticos registrados a nivel mundial. De acuerdo al Banco Mundial (2005), los desastres naturales son una fuente importante de riesgos en los ingresos y el consumo, particularmente para las comunidades rurales, y un factor determinante en la insuficiencia en la producción de granos en México. La Encuesta Nacional de Hogares Rurales de México (ENHRUM) señala que, cada año, el 44% de los campesinos sufre algún tipo de choque relacionado con desastres naturales, dentro de los cuales los más comunes son las sequías, seguidas por lluvias excesivas o huracanes. El Gobierno ha desarrollado programas que contribuyen a mitigar la vulnerabilidad de los pobres ante choques externos como los desastres naturales y la pérdida de cosechas. Dentro de los programas o acciones que influyen destacan “Agroasemex”¹⁹, los “Fondos de aseguramiento”, el PET y FONDEN (Fondo de Desastres Naturales).

19 Aseguradora Mexicana (para el sector agropecuario).

Asistencia social e infancia

Los programas de transferencias condicionadas intentan preparar a las personas para enfrentar riesgos en el futuro y apoyarlos frente a los riesgos derivados de su situación de precariedad actual, como la falta de alimentación y salud. Además, incrementan las opciones de los hogares para mitigar los riesgos derivados de choques en el ingreso en el corto plazo (Behrman y Skoufias, 2004). En 1997 se creó, en México, el programa de transferencias condicionadas “Progresá”, más tarde llamado “Programa de desarrollo humano Oportunidades”, que tiene como objetivo “Contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza extrema favoreciendo el desarrollo de las capacidades de educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias del programa” (SEDESOL, 2008).

Los resultados de “Oportunidades” para preparar a las personas contra riesgos futuros han sido sumamente positivos por su cobertura. En cuanto a salud, el programa logra reducir, entre otros, los días de enfermedad al año, la prevalencia de baja talla y anemia, e incrementar el uso de los servicios de salud. En términos de educación, incrementa los años escolares y reduce la deserción y la reprobación²⁰. Respecto a los riesgos de corto plazo, Behrman y Skoufias (2004) encontraron que los jefes del hogar que habitan en comunidades no cubiertas por “Oportunidades” registran una reducción en su ingreso de entre 20,4% y 21,7%, cuando experimentan choques relacionados con la salud, en contraste con aquellas comunidades cubiertas por el programa. De acuerdo a distintas evaluaciones, “Oportunidades” ha registrado impactos significativos en los niveles de pobreza de los últimos años. Se observa que este programa ha evitado que parte de sus beneficiarios ingrese en pobreza, o, en su caso, propició que parte de la población saliera de pobreza alimentaria. Por ejemplo, entre 2002 y 2004, ocurrió una reducción de 2,6 puntos porcentuales en la pobreza, de los cuales 1,2 puntos se deben a su contribución. Mientras que en 2008, 1,8% de la población (que equivale a 1,9 millones de personas) habría entrado en pobreza alimentaria sin este programa. En 2009, “Oportunidades” benefició a 5,2 millones de familias en 2 441 munic-

20 Estos resultados han sido mayores en las áreas rurales que en las urbanas (Cruz et al., 2006).

pios, y cubrió al 43,6% de los hogares en pobreza alimentaria y a 29,7% de los hogares en pobreza patrimonial, lo cual lo hace el programa social más progresivo del Gobierno Federal, en términos del beneficio a los sectores más pobres de la población²¹. Asimismo, ha sido el pilar de la política social por sus resultados, los mismos que han sido ampliamente reconocidos a nivel mundial²². Por lo anterior, su presupuesto ha tenido un incremento considerable, ya que pasó de 9,6 mil millones de pesos en 2000 a 47,8 mil millones de pesos en 2009 (esto es, respectivamente, US\$ 710,6 millones y US\$ 3,5 miles de millones)²³.

Gasto público social y su relación con los ciclos económicos / volatilidad macroeconómica

En general, entre 1990 y 2009 se observa un crecimiento sostenido del gasto público en términos reales. El gasto público puede dividirse en social, económico y gubernamental, siendo el primero al que se destinan mayores recursos. En 2009, se destinó el 58% del total de gasto público al rubro social, 33,5% al económico y 8,5% al gubernamental. Como proporción del PIB, el gasto social ha crecido de manera sostenida casi en todo el período 1990-2009, llegando a representar 12,6% en este último año. A su vez, el gasto social se enfoca principalmente en tres componentes: educación, seguridad social y salud. A estos componentes se ha destinado más del 80% del gasto social en todos los años. En 1995, la principal disminución del gasto público, y en consecuencia del gasto social, económico y gubernamental, ocurrió como derivación de la crisis económica suscitada en ese año. Sin embargo, estas disminuciones se presentaron en todos los niveles del gasto. Antes de 2000, el gasto social fue altamente vulnerable a las condiciones adversas de la economía por su carácter

21 Cálculos propios con datos de Scott (2009), con base en la ENIGH 2008 (INEGI, 2009).

22 “Oportunidades” se considera una mejor práctica de política social a nivel mundial. A la fecha, 15 países han replicado su mecánica de operación: Bangladesh, Costa Rica, Colombia, Turquía, Jamaica, Brasil, Ecuador, República Dominicana, El Salvador, Perú, Paraguay, Indonesia, Estados Unidos (Nueva York), Guatemala y Panamá.

23 Presupuesto de las tres secretarías que participan en el programa: Salud, Educación Pública y Desarrollo Social.

procíclico. Con la crisis de 1995, este rubro disminuyó en mayor proporción que el PIB, que se redujo 14,9%, mientras que el gasto social tuvo una disminución de 22,4%. En los últimos años, el gasto social ha mantenido tasas de crecimiento superiores a las del PIB. Una de las razones de este comportamiento se debe a que el Artículo 20 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) establece que el gasto social no puede ser inferior al del año anterior en términos reales, y al menos debe incrementarse en la misma proporción que el PIB. Por otra parte, el gasto para la superación de la pobreza, como proporción del gasto programable, ha crecido de manera casi constante entre 1994 y 2009. Esta proporción fue de 6,9% en 1994, y de 10,5% en 2009.

A diferencia de lo ocurrido en la crisis de 1994-1995, el Presupuesto de Egresos de la Federación 2010 prevé un crecimiento del gasto para los programas que inciden directamente en la redistribución del ingreso, a fin de evitar un aumento de la pobreza (ver Cuadro N.º 4). En los últimos tres años, el gasto social aprobado inicialmente ha mantenido tasas de crecimiento positivas; sin embargo, los principales programas de protección social se han creado en años recientes. Entre los principales aumentos presupuestarios contemplados para 2010 se encuentran los correspondientes a “Oportunidades” y al “Programa de apoyo alimentario” (PAL). Para el primero se ha considerado un incremento de 35,2%, lo que le permitiría beneficiar a 5,8 millones de familias, mientras que el PAL tendría un aumento de 252,6%, para beneficiar a 625 mil familias.

Cuadro N.º 4
México: evolución del gasto público

	1994	1995	2008	2009	2010
Proporción con respecto al PIB (%)					
Gasto público	17,6	15,8	18,0	22,7	22,8
Gasto social	9,3	8,5	10,7	12,6	13,2
Gasto educación	4,1	3,8	3,8	4,7	4,6
Gasto seguridad social	1,2	1,2	2,2	4,3	2,9
Gasto salud	2,4	2,2	2,7	3,3	3,3
Gasto en asistencia social	0,3	0,4	0,5	0,7	0,7
Gasto económico	6,3	5,6	5,7	8,0	7,6
Gasto gubernamental	2,0	1,7	1,6	2,1	2,0
Proporción del gasto programable					
Gasto en combate a la pobreza	6,9	6,9	9,1	10,5	n.d.

Notas: No se presenta información desagregada de los componentes urbanización, vivienda y desarrollo regional, agua potable y alcantarillado; del gasto social por representar un porcentaje mínimo de este.

Fuentes: Estimaciones propias con datos del SAT, Banxico, la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (gasto público 1994-1995) y del Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (gasto público 2007-2010).

Análisis de simulaciones de equilibrio general

Como en los demás estudios de país de la presente publicación, para México también se desarrolló una serie de simulaciones de choques externos y políticas públicas. Se tomó como punto de partida un escenario base para el período 2003-2015, generado mediante el MACEPES, modelo de equilibrio general cuya estructura y supuestos principales se explican en el capítulo “Efectividad y viabilidad de la política pública frente a los choques externos”. Diversas variables exógenas de este modelo se alteraron para los años 2010-2012, con el propósito de generar simulaciones de choques y/o de políticas públicas que dieron como resultado nuevos escenarios alternativos al escenario base. Para todos los escenarios, las variables del mercado laboral del MACEPES se utilizaron para generar una distribución del ingreso por medio de una base de datos micro, con el propósito de computar indicadores de pobreza y desigualdad para varios años del período 2003-2015, median-

te la metodología de microsimulaciones que también se describe en el capítulo mencionado.

Uno de los insumos fundamentales para generar el escenario base fue la matriz de contabilidad social que se construyó para el año 2003, como se detalla en Del Río et al. (2010). En esta matriz, el factor trabajo se desagregó de acuerdo a su condición laboral (formal-informal), género (hombre-mujer) y nivel de calificación (calificado-no calificado). Se definió como trabajadores formales a aquellos que se encontraban cotizando en alguna institución de seguridad social y que, por tanto, reciben los beneficios de la misma (pensiones, vivienda, seguro médico, seguro de vida, seguro de invalidez y riesgos del trabajo, guarderías, entre otros). Se consideró como calificados a aquellos trabajadores que cuentan con nueve o más años de educación formal, es decir, por lo menos secundaria completa. Por su parte, los hogares fueron desagregados en ocho tipos (excluyentes uno del otro), de acuerdo a su condición socioeconómica: pobre (patrimonial, de capacidades y alimentario), no pobre, y por su ámbito de residencia (urbano-rural)²⁴. La racionalidad de lo anterior radica en que, en 2002, el Gobierno de México definió tres líneas de pobreza oficiales para su medición. Asimismo, una serie de programas sociales establece como requisito para ser beneficiario encontrarse en alguno de los tres tipos de pobreza o en algún ámbito espacial específico (rural o urbano)²⁵. Finalmente, las contribuciones obrero-patronales fueron desagregadas con el objetivo de realizar ejercicios de política que impliquen la modificación de las tasas impositivas sobre el trabajo formal. Para ello, se creó una cuenta para registrar dichas contribuciones, así como una cuenta adicional, para representar a la institución que las administra y que, por medio de ellas, realiza el gasto de la seguridad social. Los detalles sobre las otras fuentes de información uti-

24 En este proyecto se optó por la definición de ruralidad adoptada por el INEGI, la cual señala que toda población que habita en localidades con menos de 15 000 habitantes se considera rural. Existen discrepancias al interior del país para definir a esta población, ya que el Consejo Nacional de Población señala que las localidades con menos de 2 500 habitantes se deben considerar rurales.

25 El requisito para ser beneficiario del programa social más importante del país, “Oportunidades”, es tener un ingreso similar al de la población identificada como pobre de capacidades. El programa social más importante para el combate a la pobreza urbana, “Hábitat”, se focaliza en las zonas con más del 40% de sus hogares en pobreza patrimonial.

lizadas para la generación del escenario base y las principales tendencias generadas también pueden consultarse en Del Río et al. (2010).

A continuación se presentan y analizan los principales resultados de varias de las simulaciones generadas por medio del MACEPES –comparándolos como desviaciones con respecto al escenario base, porcentuales o absolutas–. En el caso de las simulaciones, se implementaron cambiando algunas de las reglas de cierre macroeconómico del escenario base. En todos los casos, se aplicaron las reglas de cierre sugeridas en el capítulo sobre la efectividad y viabilidad de la política pública. Los resultados se resumen en el Cuadro N.º 5, comenzando por las simulaciones de choques externos, siguiendo con las de política pública, y finalizando con aquellas que combinan choques externos y políticas.

En la primera simulación (Sim1), el precio mundial de los principales productos de exportación se redujo en 50%; específicamente el de aquellos productos de los que México es exportador neto, que juntos representaron poco más de la mitad del total de exportaciones en el año base del MACEPES (es decir, 2003). Los productos incluidos son: petróleo, hortalizas, equipo de cómputo, equipo eléctrico y de transporte, maquinaria, productos químicos y plásticos. Este tipo de simulación es bastante factible de ocurrir, como se ha mostrado en períodos anteriores, aunque es poco probable que el precio de los productos de exportación más importantes caiga al mismo tiempo, como se plantea en esta simulación. En el caso del petróleo, el precio de la mezcla de petróleo crudo mexicano fue de US\$ 24 en 2003, US\$ 84 en 2008 y US\$ 42 en 2009. Los productos agropecuarios y alimentarios también han mostrado una gran variación en sus precios en los últimos años. El índice de precios de los alimentos de la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, por sus siglas en inglés) (2009) se incrementó 7% en 2006 y 27% en 2007; tal aumento se mantuvo e incluso se aceleró en el primer semestre de 2008. Es importante señalar que las exportaciones derivadas de recursos naturales como el petróleo, gas y hortalizas son más susceptibles de tener variaciones en sus precios que los productos manufacturados, como el equipo de cómputo o transporte, por lo que los choques externos de este tipo de productos se reflejan en una caída en su demanda, más no en el precio.

Debido a la disminución simulada en el precio mundial de las exportaciones, se presenta una caída de las exportaciones totales, que supera en magnitud a una caída de las importaciones. El consumo de los hogares baja 3,6%, como consecuencia, también, de la desaceleración de la economía. Debido a la alta dependencia de las finanzas públicas a los ingresos petroleros, el superávit público disminuye en 1,2 puntos porcentuales del PIB, provocado por una caída de 7,7% en el ingreso del Gobierno²⁶. Esto ocasiona una disminución en el gasto del Gobierno, de 2,6%. En particular, el consumo del Gobierno en educación y salud disminuye alrededor de 5%; mientras que el consumo de la institución que administra las cuotas de seguridad social cae en 2,6%. Uno de los efectos más importantes se da en la inversión, ya que esta disminuye en 3,1% durante el choque. La reducción de las exportaciones y sus efectos en el resto de la economía ocasionan una caída del PIB real de 8,5% durante 2010-2012 con respecto al escenario base.

Como resultado de la disminución en las actividades exportadoras, el empleo cae 1,2%. Esta reducción significa un aumento de la tasa de desempleo de 3,3% a 5,9% durante el período 2010-2012. De acuerdo al estatus laboral, el sector formal tiene la peor repercusión en el número de empleos perdidos (-3,5%) y registra una caída de 5,8% en su ingreso laboral (Del Río et al., 2010). Por su parte, los trabajadores del sector informal tienen una caída de 10,7% en su ingreso laboral. Tomando en cuenta la dimensión de género, se observa que las mujeres sufren una mayor pérdida de empleo (-1,9%) que los hombres (-0,8%); sin embargo, el ingreso laboral de estos últimos desciende en -9,6%, mientras que en las mujeres disminuye en -7,2%. De acuerdo al grado de calificación, los trabajadores calificados registran una mayor pérdida de empleo (-1,8) que los no calificados (0,3); pero, el ingreso laboral de estos últimos (13,1%) disminuye más que para los calificados (7,1%).

26 El Sistema de Cuentas Nacionales de México registra un superávit público de alrededor de 0,025% como porcentaje del PIB a partir de 2003. Por el contrario, la SHCP (2010) señala un déficit del sector público como porcentaje del PIB de alrededor de 0,025% desde el mismo año. Dado que la calibración se da a través de la MCS, el MACEPES estima los cambios tomando en cuenta el superávit señalado. Entonces, en esta simulación, se termina con un déficit, pero en estos casos, para los efectos de la presentación de los resultados del balance fiscal, se siguen mostrando como disminución del superávit.

Los efectos negativos sobre el mercado laboral ocasionan una reducción de 1,5% del ingreso promedio de los hogares, siendo los más afectados los hogares urbanos en pobreza de capacidades (-6,1%) y los urbanos en pobreza alimentaria (-5,3%), debido a que los sectores afectados por el choque se ubican, sobre todo, en las ciudades. Los hogares con los menores efectos negativos fueron los rurales en pobreza patrimonial (con una contracción de 0,5%) y los hogares rurales no pobres (disminución de 0,6%). Los cambios en el mercado laboral incrementan la pobreza total nacional en 2,3 puntos porcentuales, con peores repercusiones para los hogares urbanos. En las áreas urbanas, el aumento en la pobreza se debe en un 51% al cambio en la estructura sectorial del empleo, y en un 41% al aumento del desempleo. En las áreas rurales, se debe principalmente al cambio en los salarios relativos (54%), seguido de la modificación en la estructura sectorial y el salario promedio. La incidencia de la pobreza medida a través de la línea de pobreza internacional de 1,25 dólares diarios por persona se ve incrementada en 2,4 puntos porcentuales. La desigualdad en el ingreso laboral y per cápita se mantiene prácticamente sin cambios.

La segunda simulación (Sim2) consistió en aumentar en un 50% el precio mundial de los alimentos manufacturados y no manufacturados, los cuales representaron 26% del consumo de los hogares en 2003. Este tipo de choque aconteció recientemente y tuvo importantes efectos en la pobreza; como se explicó en la cuarta sección del capítulo, provocó un incremento en el valor de las canastas básicas tanto urbanas como rurales, en 17% y 18%, respectivamente (en comparación con la variación en el índice nacional de precios al consumidor de 10%), entre agosto de 2006 y el mismo mes de 2008.

Este segundo choque externo afecta a las exportaciones y las importaciones de manera similar al anterior (Sim1), aunque los cambios son menos sustanciales. Asimismo, hay una disminución del consumo privado y del Gobierno, de 4,8% y 2,3%, respectivamente. La inversión (FBKF) se contrae en 3% en la medida que la disminución del superávit del Gobierno implica que una menor cantidad de ahorro es destinada a la inversión, a fin de financiar al Gobierno. Como resultado de las disminuciones en los componentes de la demanda agregada, principalmente el consumo, el PIB cae 4,4%.

La tasa de desempleo pasa de 4,7 a 5,2, como resultado de la menor actividad económica y de los ajustes del mercado laboral ocasionados por las variaciones en la rentabilidad de los sectores económicos. De acuerdo al estatus laboral, el sector formal es el más golpeado en términos del nivel de empleo perdido (-1,5%) y registra una caída de 4,8% en su ingreso laboral. Por su parte, los trabajadores del sector informal tienen una caída de 11,2% en su ingreso. Tomando en cuenta la dimensión de género, las mujeres sufren una mayor pérdida de empleo (-0,9%) que los hombres (-0,3%); sin embargo, el ingreso laboral de estos últimos desciende mucho más. De acuerdo al grado de calificación, los trabajadores calificados registran una mayor pérdida de empleo (-0,9%) que los no calificados (0%), pero una tendencia opuesta, con cambios más significativos, se observa en términos del ingreso laboral (caídas de 13,7% y 6,7%, respectivamente). La mayor rentabilidad de los sectores exportadores de alimentos provoca un aumento en el empleo del sector agropecuario, en detrimento de la manufactura y el comercio. Por tal motivo, las disminuciones del nivel de empleo se manifiestan en mayor magnitud dentro del sector formal de la economía.

Por su parte, el ingreso laboral promedio disminuye en 8,5%, lo cual se traduce en una caída en el ingreso promedio de los hogares de 3,1%. Los cambios en el mercado laboral aumentan la incidencia de la pobreza total en torno a 1,8 puntos porcentuales, principalmente los cambios en la estructura sectorial del empleo. En el área rural, el incremento en la pobreza es ocasionado, un poco más, por los cambios en los salarios relativos y el salario promedio. Es importante resaltar que, a diferencia de la primera simulación, la pobreza extrema se incrementa en mayor medida que la pobreza moderada²⁷.

Un choque externo sobre el precio del petróleo tiene un efecto doble para México, al ser exportador de petróleo e importador de sus derivados

27 Aparte de los efectos por medio del mercado laboral aquí medidos, para el caso de México, una de las razones del aumento en la pobreza y el deterioro de la distribución del ingreso ante el aumento del precio de los alimentos es que la población con menores ingresos destina una mayor proporción de su gasto al consumo de alimentos. Entonces, ante un choque como el simulado, aumenta la proporción del gasto en alimentos, desplazando el consumo de otros productos. De acuerdo a la ENIGH 2008 (INEGI, 2009), los hogares ubicados en el primer decil de ingresos destinan 48,9% de su ingreso al consumo de alimentos, bebidas y tabaco, mientras que el decil 10 destina un 22,5%.

(principalmente de gasolina), y su principal canal de distribución son las finanzas públicas. Por una parte, un aumento en el precio del petróleo tendría efectos positivos sobre el ingreso del Gobierno, al ser la producción llevada a cabo por PEMEX, una empresa paraestatal. Por otra parte, al ser el país importador neto de gasolina y demás derivados, el aumento en el precio tendría consecuencias en el consumo de los hogares. Sin embargo, el Gobierno otorga subsidios generalizados sobre el precio de la gasolina y el diesel; con lo que se contrarresta el efecto negativo sobre el consumo de estos productos, pero con un impacto fiscal adicional. Para analizar cómo afecta este choque a la economía de México, se simuló un aumento anual de 50% del precio mundial del petróleo entre 2010 y 2012 (Sim3). Las exportaciones de petróleo en México representan 14,4% del total de exportaciones. Los efectos de equilibrio general de este choque provocan una apreciación del tipo de cambio (-5,1%) debido a una mayor entrada de divisas, al ser México exportador de petróleo. Esta apreciación ocasiona una reducción del total de las exportaciones, no solo del petróleo, en 7,3%. Dada la dependencia de las finanzas públicas de los ingresos petroleros, este choque provoca un aumento en el ingreso del Gobierno (9,6%), lo que permite que el ahorro que antes financiaba al Gobierno ahora se destine al incremento en la inversión (FBKF) y que esta aumente en 8,3%. El consumo del Gobierno también se incrementa, como resultado de un mayor ingreso (2,8%), mientras que el consumo de los hogares se mantiene sin cambios. Derivado del comportamiento de los componentes de la demanda agregada, el PIB se mantiene prácticamente sin cambios con respecto al escenario base (0,4%).

El efecto más significativo de este choque se da en el mercado laboral, donde los trabajadores del sector petrolero son más demandados, mientras que aquellos de la manufactura ven reducidas sus opciones de emplearse en mayor proporción. El incremento de la tasa de desempleo, de 20,1%, contrae el consumo de la institución de la seguridad social en 1,5%, por tener menos trabajadores asegurados. De acuerdo al estatus laboral, el nivel de empleo del sector formal cae 2,9% y se registra una caída de 1% en el ingreso laboral de este tipo de trabajadores. Por su parte, los trabajadores del sector informal tienen una caída de 0,3% en su ingreso laboral. Asimismo, las mujeres sufren una mayor pérdida de empleo (-1,2%)

y una mayor disminución en su ingreso laboral (-2,4%), en comparación con los hombres (-0,8 y -0,2%, respectivamente). De acuerdo al grado de calificación, los trabajadores calificados registran una mayor pérdida de empleo (-1,4%) y de ingreso laboral (-1,5) que los no calificados (0,4% y 2,4%). En promedio, el ingreso laboral baja 0,6%. Por su parte, el ingreso de los hogares disminuye ligeramente, independientemente de la definición que se considere: pobre, no pobre, rural o urbano. Estos cambios van de -0,5% a -1%, y en promedio se contrae un 1%. El efecto de esta simulación en el mercado laboral ocasiona un incremento en la pobreza total nacional de 0,67 puntos porcentuales. En las áreas urbanas se incrementa la pobreza moderada en 0,9 puntos porcentuales, lo cual se explica, casi en su totalidad, por el efecto del cambio en el desempleo. En las áreas rurales se incrementa la incidencia de la pobreza moderada en 0,24 puntos, explicado esto por el cambio en el desempleo. Por su parte, la pobreza extrema aumenta en 1,08 puntos en áreas urbanas y 0,57 puntos en áreas rurales. Lo anterior indica que los efectos más negativos de este choque se dan en el ámbito urbano, debido a que los trabajadores manufactureros se ubican generalmente en estos ámbitos geográficos.

Una salida de flujos de capital también resulta relevante, al haber sido esta un detonante de la crisis de 1995. En este caso, se simuló una disminución anual de 50% en los flujos de capital entre 2010 y 2012 (Sim4). Este tipo de fluctuaciones han repercutido en el tipo de cambio, pero sus efectos han sido relativamente bien controlados por el Banco de México, a través de la compra de divisas y la tasa de interés interbancaria. Esta simulación de salida de flujos de capital disminuye la inversión en 4,5%, y ocasiona una depreciación del tipo de cambio de 1,1%, para mantener constante el saldo del déficit externo —según una de las reglas de cierre adoptadas—. Esto último incentiva las exportaciones (incremento de 5%) sin darse cambios notables en las importaciones ni en los niveles del PIB respecto al escenario base. Los impactos sobre el mercado laboral son ambiguos: hay un ligero incremento en el empleo (0,1%), mientras que el ingreso laboral se contrae levemente (0,7%). El efecto más importante en el mercado laboral es la disminución de -2,3% en el ingreso de los trabajadores no calificados, y de 1,4 en el de los informales. Las contracciones del ingreso de los hogares ocasionan una reducción del 0,3% en el consu-

mo de los mismos. Finalmente, como consecuencia de las mínimas variaciones del mercado laboral, los niveles de pobreza permanecen prácticamente sin cambios, al igual que la distribución del ingreso. El único cambio del mercado laboral que afecta los niveles de pobreza es la mayor tasa de desempleo, y lo hace de manera marginal (alrededor de 0,5 puntos porcentuales). Esta simulación genera cambios poco significativos en el mercado laboral. La pobreza total nacional crece en 1,0 puntos porcentuales. En las áreas urbanas esta se incrementa 0,6 puntos porcentuales, lo cual se explica, casi en su totalidad, por el efecto del cambio en el desempleo, mientras que en las áreas rurales se incrementa en 1,8 puntos, explicado por el mismo efecto que en el ámbito urbano. Por su parte, la pobreza extrema aumenta en 0,9 puntos en áreas urbanas y 3,6 puntos en áreas rurales.

De acuerdo con información del Banco de México (2009b), las remesas cayeron en 16,2% en julio de 2009, en comparación con el mismo mes del año anterior. Esta caída se explica, entre otras cosas, debido a que la recesión en Estados Unidos ha sido más aguda en sectores donde hay una mayor presencia relativa de trabajadores migrantes mexicanos, tales como la industria de la construcción y el sector manufacturero. Para determinar los efectos de una caída de las remesas, se simuló también una reducción de las mismas en un 50%, entre 2010 y 2012 (Sim5). Esta tiene como primer resultado una pequeña depreciación del tipo de cambio real, a raíz de la cual se incrementan las exportaciones (5,6%) y el PIB se ve positivamente afectado (0,5%). Las remesas forman parte importante del ingreso familiar, sobre todo para las familias de menores ingresos, por lo que entre 2010 y 2012 el consumo de los hogares disminuye en 1%. Debido a que las remesas son transferencias percibidas por los hogares, el efecto de este choque sobre el empleo es poco y tiene que ver, sobre todo, con el ajuste cambiario. Al abarataarse el factor trabajo en términos reales, la tasa de empleo aumenta en 0,4%, mientras que el ingreso laboral promedio aumenta en 0,6%. Por su parte, el ingreso de los hogares rurales no pobres y pobres de patrimonio se ve reducido en 1,9% y 3,3%,

28 Cabe señalar que, según la ENIGH 2008 (INEGI, 2009), 6,1% de los mexicanos recibe remesas. Entre los hogares rurales en condición de pobreza patrimonial, la proporción de receptores es de 9,5% y estos recursos representan 49,4% de los ingresos totales del hogar, por lo que una caída en las remesas puede afectar seriamente sus condiciones de vida.

respectivamente. Esto se debe a que estos hogares son más dependientes de las remesas²⁸. La pobreza moderada y extrema nacional aumenta en 1,04 y 1,81 puntos porcentuales, respectivamente. Por su parte, en las áreas urbanas, la incidencia de la pobreza se incrementa en 0,63, mientras que en el ámbito rural lo hace en más del doble. La pobreza extrema crece 3,61 y 0,88 en el campo y las ciudades, respectivamente

¿Qué medidas de política pública podrían compensar los efectos más adversos de los choques externos simulados, excluyendo el aumento en el precio del petróleo y la salida de los flujos de capital? Para contestar esta pregunta, se simularon las siguientes políticas, también en el período 2010-2012; primero de manera separada y posteriormente combinadas con los choques externos:

- **Sim6:** subsidio ad valorem de 50% anual a los alimentos de consumo básico. Un subsidio similar es proporcionado en México por el “Programa de abasto rural”, por medio de tiendas comunitarias que ofrecen productos básicos a precios subsidiados. Sin embargo, la población objetivo es distinta, ya que estas tiendas se instalan en localidades de alta y muy alta marginación, y aunque pueden coincidir con las de mayor pobreza, su focalización no se da a nivel del hogar, sino que es territorial. Otro programa relevante es el de “Apoyo alimentario”, con la diferencia de que otorga transferencias monetarias que permitan una mejor alimentación de las familias y no descuentos ad valorem.
- **Sim7:** transferencia de US\$ 25²⁹ a los hogares en condición de pobreza con hijos en edad de asistir a la escuela primaria (6 a 12 años), que se otorga independientemente de si los hogares recibían la transferencia del programa “Oportunidades” (la cual sí se condiciona a la asistencia escolar, así como a revisiones médicas, y puede darse hasta la educación superior).
- **Sim8:** transferencia de US\$ 65 a los hogares en condición de pobreza, por persona de 65 o más años de edad. La simulación incluye como beneficiarios a personas en situación de pobreza a partir de los 65 años de edad, independiente de si se beneficiaban del programa “70 y más”.

29 La determinación de este monto (equivalente a 278 pesos mexicanos de 2008), así como aquel de las simulaciones Sim8 y Sim9, se hizo con base en los criterios presentados en los capítulos iniciales de este libro.

- **Sim9:** subsidio temporal de poco más del 50% al desempleo de los trabajadores de tipo “formal” no calificado. No se cuenta con un programa de este tipo a nivel nacional ya que, como se indicó, se ha optado por programas de empleo temporal y de capacitación.
- **Sim10:** disminución de la tasa de contribución del patrón a la seguridad social en 50%, combinada con la fijación del consumo final de la seguridad social³⁰.

Cabe hacer una anotación con respecto a las simulaciones de transferencias. Las simulaciones Sim7 y Sim8 son exactamente iguales en el sentido de que, cuando se imputan en el MACEPES, en ambas media una transferencia del Gobierno a los hogares meta. Sin embargo, debido a la transferencia otorgada a nivel micro –por medio de microsimulaciones aritméticas, como se explica en Del Río et al. (2010)–, hay una diferencia tanto en monto como en términos de la población beneficiada, que se traduce en cambios porcentuales diferentes en las transferencias del Gobierno a los hogares representados en el MACEPES (Cuadro N.º 5). En el caso de Sim9, el cambio porcentual –que corresponde a la tasa de reemplazo– también se computó a nivel micro –por medio de las microsimulaciones aritméticas–.

Cuadro N.º 5
México: cambio porcentual en las transferencias gubernamentales a los hogares representados en el MACEPES

	Sim7	Sim8
Hogares urbanos no pobres	0,0	0,0
Hogares urbanos pobres de patrimonio	39,7	16,2
Hogares urbanos pobres de capacidades	56,6	20,8
Hogares urbanos pobres alimentarios	89,8	27,6
Hogares rurales no pobres	0,0	0,0
Hogares rurales pobres de patrimonio	27,4	23,3
Hogares rurales pobres de capacidades	37,0	25,3
Hogares rurales pobres alimentarios	52,5	28,6

Fuente: Cálculos propios con base en la ENIGH 2008 y microsimulaciones aritméticas.

30 Para esta simulación se hicieron endógenas las transferencias del Gobierno a la seguridad social, a fin de poder mantener el consumo final de la seguridad social en un nivel fijo.

En primer término, se analiza el impacto de estas cinco simulaciones en las finanzas públicas del Gobierno, la inversión y el PIB. El subsidio a los alimentos de consumo básico (Sim6) implica la mayor reducción del superávit fiscal como proporción del PIB, de 1,9 puntos porcentuales. La última simulación (Sim10) también lo reduce, pero 0,5 puntos del PIB, y disminuye los ingresos del Gobierno en 2,1%. Las transferencias a la educación y a los adultos mayores de 65 años (Sim7 y Sim8) significan una disminución de 0,3 y 0,2 puntos del superávit con respecto al PIB³¹. El subsidio al desempleo implica una pérdida de 0,1 puntos de superávit. El fenómeno de “estrujamiento” de la inversión privada por parte del Gobierno se presenta en las cinco simulaciones, y su efecto está en función del monto de ahorro que se debe movilizar para financiar las políticas. Este mecanismo opera en la realidad de manera similar –aunque más compleja que en modelo–, ya que el Gobierno hace más atractivas las tasas de interés de sus bonos (CETES), para atraer y movilizar ahorro privado. En la medida en que las instituciones financieras lo siguen para competir por dichos bonos, se encarece el costo del crédito y se desincentiva la inversión privada. El principal estrujamiento de la inversión se da con el subsidio al consumo de alimentos (-7,4%), mientras que la política que menos afecta en este sentido es el subsidio de desempleo (-0,4%). Como consecuencia de esta reducción en la inversión, el PIB se ve afectado en la simulación del subsidio al consumo de alimentos en -1,2%. En los demás casos, las reducciones en el PIB son en torno al 1%.

En cuanto a los resultados de consumo de los hogares, el subsidio al consumo de alimentos tiene el efecto más positivo, con un incremento de

31 La transferencia asociada con la educación simulada implica otorgar apoyos económicos a casi 11 millones de niños entre 6-12 años en situación de pobreza. Al multiplicar el monto de la transferencia educativa de 278,2 pesos por el número de niños, se obtiene que el Gobierno debería erogar alrededor de 37 mil millones de pesos anualmente (US\$ 2,7 mil millones, 0,42% del PIB real en 2009). Este monto representa el 58% del presupuesto para 2010 del programa “Oportunidades”, el cual asciende a 63,1 miles de millones de pesos (US\$ 4,6 miles de millones). Por su parte, la transferencia asociada a los adultos mayores implicaría una erogación de 26,4 mil millones de pesos anuales (US\$ 1,9 mil millones). Este monto representa el 200% del presupuesto para 2010 del programa “70 y más”, el cual asciende a 13,2 miles de millones de pesos (US\$ 977 millones) (SEDESOL, 2010). Los cálculos anteriores no toman en cuenta el costo que implicaría focalizar los recursos en las personas en situación de pobreza, lo cual subestima su costo real en caso de implementarse.

1,2%. La fijación del consumo final de la seguridad social y la disminución de las cuotas patronales (Sim10) aumentan el consumo de los hogares en 0,9%, mientras el incremento de dicha variable es más pequeño para las demás simulaciones. El impacto en el consumo parece estar íntimamente relacionado con el costo fiscal de cada política. Este fenómeno no se presenta en el incremento al ingreso laboral, ya que únicamente la disminución de las cuotas patronales tiene efectos positivos (2,8%), mientras que las otras tienen efectos negativos o nulos. En cuanto al empleo, esta última simulación tiene efectos positivos, al disminuir en casi 30% la tasa de desempleo, lo que implica un aumento de 600 mil empleos formales³². En otras palabras, una menor carga hacia los empresarios les permitiría asignar mayores inversiones y puestos de trabajo. En este sentido, autores como Garro, Meléndez y Rodríguez-Oreggia (2005) estimaron que una reducción de 6% en las cuotas tanto obreras como patronales incrementaría el empleo formal en 300 mil trabajadores.

Por el contrario, el efecto que tiene el otorgamiento del subsidio al consumo de los alimentos en la inversión se refleja en la disminución de los ingresos laborales (-1,2%). En los demás casos, los efectos en el empleo y el ingreso laboral son mínimos, exceptuando quizás la transferencia asociada a la educación, que implica una caída del ingreso laboral de casi 1%. En el caso del ingreso de los hogares, al igual que en el del ingreso laboral, los impactos más favorables se dan cuando disminuye la tasa de contribución patronal, lo cual beneficia, sobre todo, a los hogares urbanos, especialmente los más pobres.

En términos de pobreza y desigualdad, la transferencia asociada a la educación tiene los efectos más positivos, al reducir la pobreza extrema (alimentaria) rural y urbana en 4,2 y 1,5 puntos porcentuales, respectivamente. La transferencia asociada con adultos mayores también tiene impactos favorables, especialmente al reducir la pobreza extrema en 2,9 y 1,9 puntos porcentuales en las áreas rurales y urbanas, respectivamente. El subsidio al desempleo reduce la pobreza en menos de un punto, mientras que la reducción de las cuotas patronales tiene los mayores impactos,

32 De acuerdo a esta simulación, el número de trabajadores formales calificados se incrementaría en 371 000 hombres y 174 000 mujeres.

al reducir la incidencia de la pobreza patrimonial en 1,6 y 1,5 puntos en las áreas urbanas y rurales, respectivamente. Lo anterior pone de manifiesto que el sistema de seguridad social no incluye a las personas que generalmente tienen menores ingresos y que ante estos choques suele ser más vulnerable. El subsidio al consumo de alimentos tiene los menores impactos en la incidencia de la pobreza, e incluso la aumenta en el caso de los hogares rurales.

En resumen, las políticas de mayor efectividad para el caso de México, en términos de poco costo fiscal y productivo y mayor impacto sobre la pobreza, son las transferencias a los hogares asociadas con la educación (Sim7) y los adultos mayores (Sim8), así como la reducción de las contribuciones al patrono para “defender” el gasto en seguridad social (Sim10). En el caso de las dos primeras políticas, el efecto de reducción de la pobreza se debe, casi en su totalidad, al efecto directo que tiene la transferencia en el ingreso de los hogares. En ambos casos, se aprecia que los efectos de las transferencias en la pobreza son menores, al tomar en cuenta los efectos de equilibrio general, especialmente en el ámbito urbano, lo cual se explica por el efecto que tiene financiar la política sobre la inversión.

La combinación de los principales choques externos (Sim1, Sim2 y Sim5) y las políticas más efectivas (Sim7, Sim8 y Sim10) también fue simulada. En este sentido, se generaron y analizaron nueve simulaciones más, cuyos resultados también se presentan en el Cuadro N.º 6:

- **Sim11:** Sim1 combinada con Sim7.
- **Sim12:** Sim1 combinada con Sim8.
- **Sim13:** Sim1 combinada con Sim10.
- **Sim14:** Sim2 combinada con Sim7.
- **Sim15:** Sim2 combinada con Sim8.
- **Sim16:** Sim2 combinada con Sim10.
- **Sim17:** Sim5 combinada con Sim7.
- **Sim18:** Sim5 combinada con Sim8.
- **Sim19:** Sim5 combinada con Sim10.

Las tres políticas simuladas contrarrestan los efectos adversos de los choques externos sobre la pobreza, en la mayoría de los casos parcialmente.

La reducción de las cuotas patronales compensa en mayor medida el efecto en la pobreza total, principalmente urbana, por el impacto que tiene en la promoción del empleo y el ingreso de los hogares (Sim13). También influye en reducir la pobreza extrema, principalmente la urbana. Si bien debido a la política decrecen los ingresos del Gobierno más que en la situación donde el choque se simula sin ella, hay que resaltar que el costo fiscal es similar al de las simulaciones con transferencias (Sim11 y Sim12), por ser la política que mejor logra atemperar los efectos del choque en el PIB y el empleo. Incluso, la reducción de las cuotas patronales logra revertir el efecto del choque de reducción de las remesas en la pobreza urbana (Sim19).

Por su parte, la pobreza extrema nacional se logra moderar de manera más efectiva por medio de las transferencias a los hogares asociadas a la educación de los hijos (Sim11). La población más beneficiada es la pobre extrema de las zonas rurales, donde la pobreza se reduce en torno a cuatro puntos porcentuales. De hecho, el efecto de los choques externos en la pobreza extrema, principalmente rural, se ve compensado completamente en algunos casos: por ejemplo, al reducirse las remesas, la transferencia logra diluir el efecto adverso del choque en la pobreza extrema, incluso para los pobres extremos urbanos. Sin embargo, por el efecto estrujamiento en la inversión, al que se hizo referencia, la transferencia no tiene impactos positivos (de corto plazo) en el empleo y el ingreso laboral. La transferencia asociada a los adultos mayores, por otra parte, tiene efectos compensatorios similares, pero de menor intensidad.

Cuadro N.º 6
México: principales resultados macroeconómicos, del mercado laboral la pobreza y la distribución del ingreso en las simulaciones (2010-2012) (variación con respecto al escenario base)^{1/}

	Sim1	Sim2	Sim3	Sim4	Sim5	Sim6	Sim7	Sim8	Sim9	Sim10
Tipo de cambio real	63,1	-4,5	-5,1	1,1	1,3	1,0	-0,2	-0,1	0,0	0,0
Déficit cuenta corriente / PIB	0,1	0,0	0,0	-1,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Impuestos al ingreso	-22,1	-6,8	6,5	0,0	0,0	-0,8	0,0	0,0	0,0	-0,2
Exportaciones ^{2/}	-33,3	-9,4	-7,3	5,0	5,6	-1,8	-0,7	-0,4	-0,1	-0,2
Importaciones ^{2/}	-13,0	-7,2	-0,1	-0,2	0,7	-1,8	-0,7	-0,4	-0,1	-0,2
PIB ^{2/}	-8,5	-4,4	0,4	0,1	0,5	-1,3	-0,3	-0,2	-0,1	0,1
FBKF ^{2/}	-3,1	-3,0	8,3	-4,5	-0,7	-7,4	-2,4	-1,4	-0,4	-1,8
Consumo de los hogares ^{2/}	-3,6	-4,8	0,0	-0,3	-1,0	1,2	0,5	0,3	0,1	0,9
Consumo del Gobierno ^{2/}	-5,3	-2,3	2,8	0,0	0,6	-3,0	-0,4	-0,2	-0,1	-0,4
Consumo de la seguridad social ^{1/2,3/}	-2,6	-1,3	-1,5	-0,3	0,9	-1,1	-0,8	-0,5	-0,1	0,0
Ingreso del Gobierno ^{2/}	-7,7	-4,5	9,6	0,1	-0,1	-9,4	-0,1	-0,1	0,0	-2,1
Gasto del Gobierno ^{2/}	-2,6	-1,8	-0,3	0,2	0,4	-1,0	1,4	0,8	0,4	0,0
Superávit público / PIB	-1,2	-0,6	0,8	-0,1	-0,1	-1,9	-0,3	-0,2	-0,1	-0,5
Empleo	-1,2	-0,5	-1,0	0,1	0,4	0,2	-0,2	-0,1	0,0	1,4
Tasa de desempleo	23,9	10,5	20,1	-2,8	-7,2	-3,5	3,3	1,9	0,6	-29,1
Ingreso laboral promedio	-7,8	-7,4	-0,6	-0,5	0,6	-1,2	-0,8	-0,4	-0,1	2,8
Ingreso hogares promedio	-1,5	-3,1	-0,9	-0,2	-1,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,6
- Urbanos no pobres	-1,0	-2,1	-0,9	-0,2	-0,8	0,6	-0,4	-0,2	0,0	0,0

(Continúa...)

	Sim1	Sim2	Sim3	Sim4	Sim5	Sim6	Sim7	Sim8	Sim9	Sim10
- Urbanos pobres de patrimonio	-3,2	-4,2	-0,7	-0,3	-0,7	-0,2	0,8	0,4	0,0	1,1
- Urbanos pobres de capacidades	-6,1	-6,5	-0,5	-0,5	-0,1	-1,0	0,4	0,2	0,2	1,3
- Urbanos en pobreza alimentaria	-5,3	-5,0	-0,7	-0,3	0,3	-0,6	1,3	0,4	0,1	2,4
- Rurales no pobres	-0,6	-3,3	-1,0	-0,2	-1,9	0,2	-0,5	-0,3	0,0	1,2
- Rurales pobres de patrimonio	-0,5	-5,1	-0,8	-0,4	-3,3	-0,5	0,5	0,5	0,1	0,3
- Rurales pobres de capacidades	-5,7	-7,0	-0,6	-0,6	-0,7	-1,1	0,1	0,2	0,1	1,0
- Rurales en pobreza alimentaria	-2,3	-3,9	-0,5	-0,4	-1,2	-0,4	3,0	1,9	0,2	-0,2
Pobreza total nacional	2,3	1,8	0,7	0,0	1,0	0,2	-1,0	-1,0	-0,3	-1,4
- Urbana	2,4	1,8	0,9	0,0	0,6	0,3	-0,8	-0,5	-0,3	-1,6
- Rural	2,1	1,7	0,2	0,1	1,8	0,0	-1,6	-1,9	-0,4	-0,9
Pobreza extrema nacional	3,5	2,7	0,9	0,0	1,8	0,3	-2,4	-1,2	-0,8	-1,4
- Urbana	3,3	2,5	1,1	-0,1	0,9	0,5	-1,4	-0,3	-0,6	-1,6
- Rural	4,0	3,2	0,6	0,1	3,6	-0,1	-4,2	-2,9	-1,0	-1,0
Pobreza línea internacional ^{iv}	2,4	1,7	0,7	0,0	2,2	0,2	-1,3	-0,3	-0,4	-0,9
Gini-ingreso laboral	0,003	0,003	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Gini-ingreso familiar per cápita	0,011	0,008	0,002	0,000	0,004	0,000	-0,010	-0,010	0,000	0,000

	Sim11	Sim12	Sim13	Sim14	Sim15	Sim16	Sim17	Sim18	Sim19
Tipo de cambio real	62,6	62,8	63,1	-4,7	-4,6	-4,5	1,1	1,2	1,3
Déficit cuenta corriente / PIB	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Impuestos al ingreso	-21,9	-22,0	-22,0	-6,8	-6,8	-6,9	-0,1	0,0	-0,4
Exportaciones ²	-33,7	-33,5	-33,2	-10,1	-9,8	-9,5	4,9	5,2	5,2
Importaciones ²	-13,6	-13,4	-12,9	-7,9	-7,6	-7,2	0,0	0,3	0,3
PIB ²	-8,7	-8,6	-8,0	-4,7	-4,6	-4,2	0,2	0,3	0,4
FBKF ¹²	-5,5	-4,5	-4,5	-5,4	-4,4	-4,6	-3,2	-2,1	-2,7
Consumo de los hogares ²	-3,2	-3,4	-2,5	-4,4	-4,6	-3,9	-0,5	-0,7	-0,3
Consumo del Gobierno ¹²	-5,8	-5,6	-5,2	-2,7	-2,6	-2,5	0,1	0,3	-0,2
Consumo de la seguridad social ^{12,3}	-3,4	-3,1	0,0	-2,1	-1,8	0,0	0,1	0,4	0,0
Ingreso del Gobierno ²	-7,8	-7,7	-9,6	-4,6	-4,5	-6,5	-0,2	-0,1	-2,3
Gasto del Gobierno ²	-1,1	-1,8	-2,5	-0,4	-1,0	-1,8	-1,6	1,0	0,1
Superávit público / PIB	-0,015	-0,013	-0,017	-0,009	-0,008	-0,011	-0,004	-0,002	-0,006
Empleo	-1,3	-1,3	1,1	-0,7	-0,6	1,3	0,2	0,3	1,1
Tasa de desempleo	26,9	25,6	-23,3	13,7	12,3	-27,2	-3,8	-5,3	-29,2
Ingreso laboral promedio	-8,6	-8,3	-4,5	-8,2	-7,9	-4,5	-0,2	0,1	3,1
Ingreso hogares promedio	-1,8	-1,7	-0,9	-3,3	-3,3	-2,6	-1,1	-1,1	-0,7
- Urbanos no pobres	-1,4	-1,2	-0,8	-2,6	-2,4	-2,1	-1,2	-1,1	-1,0
- Urbanos pobres de patrimonio	-2,4	-2,8	-1,8	-3,5	-3,9	-3,1	0,1	-0,3	0,2
- Urbanos pobres de capacidades	-5,7	-5,9	-4,5	-6,0	-6,3	-5,1	0,4	0,1	1,1
- Urbanos en pobreza alimentaria	-4,0	-4,9	-2,4	-3,9	-4,8	-2,6	1,6	0,7	2,5

(Continúa...)

	Sim11	Sim12	Sim13	Sim14	Sim15	Sim16	Sim17	Sim18	Sim19
- Rurales no pobres	-1,1	-0,9	1,0	-3,8	-3,6	-2,0	-2,4	-2,2	-0,9
- Rurales pobres de patrimonio	-0,1	0,0	-0,1	-4,6	-4,6	-4,8	-2,8	-2,7	-3,1
- Rurales pobres de capacidades	-5,6	-5,5	-4,4	-6,9	-6,8	-5,9	-0,6	-0,5	0,1
- Rurales en pobreza alimentaria	0,6	-0,5	-2,5	-1,0	-2,1	-4,2	1,8	0,7	-1,4
Pobreza total nacional	1,4	1,3	0,6	0,8	0,8	0,4	0,1	0,1	0,0
- Urbana	1,6	1,9	0,4	1,0	1,2	0,2	-0,1	0,1	-0,6
- Rural	0,9	0,2	1,0	0,4	-0,1	0,8	0,6	0,1	1,1
Pobreza extrema nacional	1,1	2,2	1,6	0,3	1,4	1,2	-0,4	0,6	0,8
- Urbana	1,8	2,8	1,3	1,0	2,1	0,8	-0,6	0,5	-0,3
- Rural	-0,2	1,0	2,3	-1,0	0,2	1,9	-0,1	0,8	2,9
Pobreza línea internacional ^{1/}	0,8	2,0	1,1	0,2	1,4	0,8	0,8	1,8	1,5
Gini-ingreso laboral	0,003	0,003	0,003	0,002	0,003	0,003	0,000	0,000	0,001
Gini-ingreso familiar per cápita	0,011	0,001	0,005	-0,002	0,003	0,007	-0,005	-0,001	0,004

1/ La variación con respecto al escenario base es porcentual, excepto para: el superávit fiscal y el déficit de cuenta corriente, que se expresan en puntos porcentuales del PIB; la pobreza, que se presenta en puntos porcentuales de la población; y el coeficiente de Gini, que denota un cambio en puntos de indicador.

2/ Variables denominadas en términos reales –millones de pesos de 2003–.

3/ Incluye únicamente el gasto en salud.

4/ La línea internacional que define la pobreza extrema es de US\$ 1,25 diarios a poder de paridad adquisitivo. Fuente: MACEPES de México y microsimulaciones con base en la ENIGH 2008 (INEGI, 2009).

Conclusiones y recomendaciones de política

México se ha movido bajo las pautas de la liberalización económica y financiera y de la privatización. Los períodos 1990-1994, 1996-2000 y 2003-2008 se han caracterizado por tener estabilidad financiera (tipo de cambio, inflación, tasas de interés), crecimiento económico estable pero limitado, disminución de la pobreza y la deuda externa, así como crecimiento del gasto social y las remuneraciones. Por el contrario, en 1995 y 2009, la economía experimentó sendas crisis económicas que han representado puntos de inflexión a la baja en los principales indicadores socioeconómicos. Estos períodos se caracterizan por disminuciones significativas en el PIB (-6,2% y -6,8%, respectivamente) y el PIB per cápita, y aumentos en la pobreza. Sin embargo, durante la crisis de 2009, a diferencia de aquella de 1995, distintas variables han mostrado un comportamiento relativamente estable, tal como la inflación, la tasa de interés, el tipo de cambio y la deuda externa. A estos elementos habría que agregar que la dependencia estructural de la economía mexicana a la norteamericana y el carácter internacional de la crisis de 2009 han significado que se añadan otros elementos negativos que no estaban presentes en la crisis de 1995, tal como la disminución de las remesas, el turismo y las exportaciones.

Con tal contexto en mente, se realizaron simulaciones de los principales choques externos que han afectado a la economía. Los resultados analizados indican que una reducción de 50% en el precio mundial de los principales bienes de exportación, un incremento del precio mundial de los alimentos en 50% y una caída de 50% en los ingresos por remesas ocasionarían los mayores estragos en los principales agregados macroeconómicos, el mercado laboral y la pobreza. Se trata de choques externos que, aunque con diferente y quizás menor magnitud, han ocurrido en México en las últimas dos décadas y han tenido impactos profundos en la situación económica y social del país. Asimismo, el carácter abierto de la economía mexicana implica que es vulnerable a ser afectada por choques externos como los señalados anteriormente, tal como ocurrió con la crisis financiera actual.

Para determinar las acciones más pertinentes para hacer frente a los choques mencionados, también se simularon y analizaron cinco políticas públicas de protección social. Se encontró que, en ausencia de recursos fis-

cales adicionales, la implementación de dichas políticas generaría un efecto de “estrujamiento” de la inversión privada, debido a que el Gobierno tendría que movilizar el ahorro interno para cubrir su costo. Las simulaciones permitieron, además, cuantificar el impacto de las simulaciones de política en los principales agregados macroeconómicos, el mercado laboral y la pobreza. En cuanto a esta última, el impacto adverso de los choques externos se compensa, principalmente –y en algunos casos totalmente–, mediante las transferencias a los hogares pobres (sea que estas están asociadas a un programa vinculado a la educación de los hijos o a una pensión no contributiva orientada a los adultos mayores) o una política de reducción de las cuotas patronales a la seguridad social.

Una reducción de las cuotas patronales de 50%, aunada a una fijación del gasto en salud, parece ser la política que mayores impactos tiene en la pobreza. Un aspecto interesante es el impacto favorable que la medida tiene en el desempeño del mercado laboral, traducido en una reducción de la tasa de desempleo y un aumento en el ingreso. La segunda política más efectiva en reducir la pobreza es una transferencia a los hogares en pobreza de US\$ 25 (278 pesos) mensuales por cada hijo en edad de recibir educación primaria (entre 6 y 12 años). Esta política resulta ser la más efectiva para aminorar el efecto de los choques externos en la pobreza extrema rural. Por su parte, una transferencia a los hogares pobres por cada adulto mayor de 65 años, no pensionado ni cotizante, reduce la pobreza en la misma magnitud que la transferencia anterior; sin embargo, sus efectos son menores entre los pobres extremos rurales.

Puede afirmarse que, para el caso de México, la reducción de las cuotas patronales se presenta como una medida de política que se podría implementar para aminorar los impactos de los choques externos en la pobreza, especialmente en las ciudades. Sin embargo, esta política requeriría de mayores recursos fiscales para su financiamiento que las transferencias a los hogares pobres con hijos en edad escolar y a aquellos con adultos mayores. A su vez, la política más eficaz para reducir los impactos de las crisis en la pobreza extrema, principalmente rural, sería la transferencia a los hogares pobres con hijos en edad escolar. Estos resultados son bastante similares a los que obtiene la transferencia a los hogares en pobreza con adultos mayores, en términos de su impacto en la pobreza y

del costo fiscal. En otras palabras, estas dos últimas políticas son más progresivas y menos costosas porque focalizan sus recursos en los hogares pobres. Asimismo, la reducción de las cuotas patronales resulta ser más eficaz en las ciudades, porque ahí es donde se concentra la mayor parte de los trabajadores formales.

Ante este abanico de opciones de política, la factibilidad de su aplicación se debe analizar tomando en cuenta los mecanismos y programas que el Gobierno ha implementado, así como el contexto social y político imperante en el país. En cualquier caso, la aplicación de las políticas propuestas conlleva la necesidad de allegar mayores recursos fiscales. La política de transferencias a las familias pobres condicionadas a la asistencia a la escuela es aplicada exitosamente por el Gobierno Federal desde 1997, por medio del programa “Oportunidades”. Este programa ha establecido los mecanismos de coordinación interinstitucional necesarios para garantizar que se verifique la condicionalidad de sus beneficiarios, y cuenta con una amplia cobertura (más de 30 millones de personas en 2010) y con un grado muy adecuado de focalización en los hogares más pobres del país (similar a programas de transferencias condicionadas como “Bolsa familia” en Brasil y “Chile solidario” en Chile). De hecho, la red de protección social construida alrededor de “Oportunidades” fue utilizada en 2008 para aminorar los efectos del alza en el precio mundial de los alimentos, a través del apoyo denominado “Vivir mejor”.

Aun más, una de las medidas del Gobierno Federal para paliar los efectos de la crisis económica actual fue proponer un incremento en las transferencias destinadas a las familias con “Oportunidades” que tiene hijos menores a 9 años, así como ampliar su cobertura en zonas urbanas. De esta forma, la evolución de “Oportunidades” ha demostrado que un incremento en el monto de sus transferencias es factible y deseable, como una medida para reducir los efectos de los choques externos. Se estima que la aplicación de una política similar a la aquí simulada costaría 37 mil millones de pesos por año. Este monto representa el 58% del presupuesto anual destinado a “Oportunidades” en 2010, y el 0,4% con respecto al PIB de 2009. Actualmente, el programa “Oportunidades” cubre al 35% de los hogares en pobreza moderada (patrimonial) con hijos de 6 a 12 años, por lo que, la aplicación de esta política se extendería al 65% restante. Este

monto implicaría cubrir a 4,1 millones de hogares. Es importante mencionar que la aplicación de esta política se encuentra limitada por el factor de cercanía de una escuela a los lugares de residencia de estas familias, lo cual no siempre es así, especialmente en las comunidades con mayor rezago social en el país. Para estas familias, se sugiere la expansión de programas de transferencias monetarias no condicionadas como el “Programa de apoyo alimentario”. Como se señaló, una de las medidas adoptadas por el Gobierno para enfrentar la crisis actual ha sido la expansión de este programa en 600 mil familias (alrededor de 2,4 millones de personas), lo cual incrementaría la cobertura de este programa a 800 mil familias en 2010 (3,2 millones de personas).

Por su parte, la implementación de una política de transferencias a los hogares pobres con adultos mayores en México es factible; de hecho, se utiliza en gran escala desde 2007, a través del programa “70 y más”, el cual beneficia, con 500 pesos mensuales (US\$ 38), a los adultos mayores de 70 años que habitan en localidades con menos de 30 mil habitantes. Actualmente, la población beneficiada por el programa es de más de dos millones de personas, lo cual implica atender a casi la mitad de adultos mayores de 70 años en el país. La aplicación de una política como la aquí simulada implicaría modificar el método de focalización de “70 y más”, ya que actualmente este identifica a sus beneficiarios a nivel territorial. Sin contabilizar los costos asociados a la identificación de los beneficiarios, otorgar una transferencia de 745 pesos mensuales (US\$ 55) a los hogares pobres con adultos mayores costaría 26,4 miles de millones de pesos anuales (US\$ 1,9 miles de millones). Este monto representa el 200% del presupuesto para 2010 del programa “70 y más”, el cual asciende a 13,2 miles de millones de pesos (US\$ 977 millones) (SEDESOL, 2010). Es importante mencionar que la experiencia del programa “Oportunidades” indica que utilizar una estrategia de focalización a nivel de hogar incrementa sustancialmente los costos operativos del programa durante los primeros años de aplicación del mismo.

En caso de ampliar la cobertura del programa a todo el país bajo un esquema no focalizado significaría apoyar a una gran cantidad de hogares no pobres y que cuentan con acceso a una pensión contributiva de las instituciones de seguridad social. Este esquema reduciría considerablemente

la progresividad de esta política pública y, por ende, su potencial redistributivo. De esta forma, en caso de ampliar este programa, se sugiere implementar un esquema mixto, manteniendo el esquema de identificación no focalizado en las localidades con menos de 30 mil habitantes, y focalizado en los hogares pobres con adultos mayores de las localidades con más de 30 mil habitantes.

La aplicación y fortalecimiento del programa “Oportunidades” ha resultado bastante eficaz para reducir los efectos negativos de los choques en las condiciones socioeconómicas de los mexicanos. Sin embargo, es necesario señalar que este tipo de políticas tiene como principal objetivo contribuir a la reducción de la pobreza intergeneracional, más allá de intentar constituirse como una red de protección social, a pesar de que, en la práctica, contribuye a ello. De igual forma, se debe mencionar que “Oportunidades” cubre, en su mayoría, a personas en pobreza estructural, y no a aquellos hogares que se convierten en pobres al perder el empleo. Para estos es necesario otro tipo de intervenciones, como un seguro de desempleo o la reducción de las cuotas obrero-patronales. En este sentido, la disminución de las cuotas patronales en 50% ante un choque externo (como una medida para aminorar los efectos en la pobreza urbana) implicaría, en el corto plazo, transferir una gran cantidad de recursos fiscales a los institutos de seguridad social en el país, lo cual es poco factible en el contexto actual de las finanzas públicas. Se estima que la reducción de las cuotas obrero-patronales en 50% costaría alrededor de 77 mil millones de pesos anuales, lo cual equivale a 0,7% con respecto al PIB, y más del 120% del presupuesto de “Oportunidades” asignado para 2010. En el caso de reducir únicamente las cuotas patronales a la mitad, tal como se realizó en este estudio, se erogaría recursos por alrededor de 55 mil millones de pesos anuales, lo que equivale al 88% del presupuesto de “Oportunidades” en el 2010, y el 0,5% con respecto al PIB. En este caso, sería más recomendable disminuir las cuotas no solo patronales sino también obreras en un 10% o 20%. Esta medida incrementaría los incentivos a la creación de empleos formales en un contexto de reducción de los mismos. Otra medida sería ampliar el programa “Oportunidades” en las zonas urbanas. Los resultados de esta simulación permitieron observar que la reducción de las cuotas a la seguridad social tiene efectos positivos en el

empleo formal, y es una señal más sobre la necesidad de implementar una amplia reforma social que incentive la creación de empleos formales eliminando las cuotas obrero-patronales y permitiendo que todos los trabajadores, independientemente de su estatus laboral (formal-informal), accedan a los beneficios de la seguridad social.

La magnitud de los choques externos implica la necesidad de respuestas gubernamentales adicionales a las aquí simuladas y analizadas. Estas políticas podrían clasificarse entre aquellas que no implican ninguna modificación legal y aquellas que sí. Dentro de las primeras destacan las siguientes: i) las políticas que protejan a las familias de los trabajadores que perdieron el empleo ante los riesgos de enfermedad, como el mantenimiento de la cobertura en los servicios médicos del IMSS e ISSSTE, así como el incremento en la cobertura del Seguro Popular; ii) las políticas que evitan el despido masivo de trabajadores, como el “Programa de preservación del empleo para las empresas en paro técnico”; iii) las políticas que fortalecen los programas que apoyan temporalmente al ingreso de las personas que perdieron su empleo, tal como el “Programa de empleo temporal”; iv) las políticas que incrementan la vinculación entre oferta y demanda de empleos tales como el Servicio Nacional de Empleo; y v) aquellas que diversifiquen el comercio de la economía mexicana para disminuir la vulnerabilidad de la economía ante posibles recesiones o crisis acontecidas en Estados Unidos.

Dentro de las políticas que requieren de una modificación legal para implementarse, destacan: i) reformas a la Ley de Competencia, con el objetivo de incrementar la competencia en sectores clave de la economía, como cementos, telecomunicaciones, alimentos, transportes y energéticos, y de esta forma incrementar la capacidad de respuesta de los agentes económicos ante las crisis; ii) modificaciones al principio de equilibrio presupuestal contenido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con el objetivo de permitir la posibilidad de endeudamiento en épocas de crisis (Esquivel, 2009); iii) modificaciones al Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgar un mandato dual –inflación y crecimiento– al Banco de México y que, de esta forma, las respuestas de política monetaria de este se encuentren más sincronizadas con las aplicadas por la Reserva Federal

de Estados Unidos, y existan más incentivos a la aplicación de políticas proempleo (Esquivel, 2009); y iv) una reforma fiscal que dote de mayores recursos al Estado mexicano. Esta última debería atarse a una gran reforma social que incorpore a los trabajadores informales en los esquemas de seguridad social. De esta forma se eliminaría el estado de bienestar trunco de México, que se caracteriza por cubrir a una fracción de la población, y un conjunto de programas discrecionales no contributivos que ofrecen protección social en forma parcial e incierta al resto de los hogares, lo que implica costos significativos por pérdida de eficiencia (estimados en 0,9%-1,4% del PIB) y limita el crecimiento económico del país. Esta reforma ha sido propuesta por Levy (2008) y aseguraría a todos los trabajadores la cobertura universal de los derechos sociales básicos, actualmente cubiertos por la seguridad social, al brindar seguro de salud, invalidez, vida y pensión de retiro; más un seguro de desempleo para los asalariados. Este paquete de beneficios (con excepción del seguro de desempleo) no estaría vinculado a los salarios, sería idéntico para todos los trabajadores y se financiaría completamente por medio de impuestos generales, en particular impuestos al consumo. Los trabajadores en los tres primeros deciles de ingreso serían compensados completamente por este impuesto, por medio de una transferencia monetaria directa. El costo fiscal estimado por Levy (2008) es del orden 5% del PIB, por lo que la recaudación actual del IVA tendría que duplicarse, pero el costo neto tomando en cuenta la eliminación de los impuestos a la nómina sería de 2,3%. Scott (2010) señala que esta cifra es equivalente al costo fiscal estimado por el Gobierno Federal por concepto del subsidio a las gasolinas (260 mil millones de pesos o US\$ 19,2 miles de millones). Si a estos agregamos los otros subsidios al consumo regresivos, como el subsidio energético y la exención al cobro del IVA en alimentos y medicinas, obtendríamos el 5% del PIB.

Referencias bibliográficas

- Baldacci, Emanuele, Luiz de Mell y Gabriela Inchaus (2002). “Crisis financieras, pobreza y distribución del ingreso”. *Finanzas y Desarrollo*, junio.
- Banco de México (2009a). *Encuesta sobre las expectativas de los especialistas en economía del sector privado: agosto de 2009*. México: Banxico.
- (2009b). “Información sobre la balanza de pagos y remesas”. Visita octubre de 2009 <http://www.banxico.gob.mx>
- Banco Mundial (2005). “Mexico: income generation and social protection for the poor”. *Reporte 32929*. Washington DC: Banco Mundial.
- Behrman, Jere R. y Emmanuel Skoufias (2004). “Evaluation of PROGRESA/Oportunidades: Mexico’s anti-poverty and human resource investment program”. En *The social consequences of structural adjustment in Latin America*, Jere R. Behrman, Douglas Massey y Magaly Sánchez R. (Eds.).
- CONEVAL (2009). “Evolución de la pobreza 1992-2008”. México: CONEVAL. Visita octubre de 2009 <http://www.coneval.gob.mx>
- Cortés, Fernando et al. (2002). “Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX”. *Serie Documentos de Investigación* N.º 2. México: SEDESOL.
- Cruz, Carlos, Rodolfo De la Torre y César Velásquez (2006). *Evaluación externa de impacto del programa Oportunidades 2001-2006*. Cuernavaca: INSP.
- De Laiglesia, Juan R. (Coord.) (2009). *Work and wellbeing in Mexico. Integrating the employment and social development agendas*. París: OCDE.
- Del Río, Marco Antonio, Diana Manuel e Israel Islas (2010). “México”. Informe final de investigación elaborado para el proyecto Implicaciones de la Política Macroeconómica, los Choques Externos y los Sistemas de Protección Social en la Pobreza, la Desigualdad y la Vulnerabilidad en América Latina y el Caribe, a cargo de la Oficina Subregional de la CEPAL en México y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas en Nueva York. Mimeo.
- Esquivel, Gerardo (2009). *De la inestabilidad macroeconómica al estancamiento estabilizador: el papel del diseño y conducción de la política económica en México*. México: Colegio de México. Mimeo.

- Esquivel, Gerardo y Juan Luis Díaz-Ordaz (2008). “¿Es la política social una causa de la informalidad en México?”. *Ensayos* Vol. XXVII Issue 1: 1-32.
- FMI – Fondo Monetario Internacional (2009). *World economic outlook. Crisis and recovery*. Washington DC: FMI.
- FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (2009). *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas. Los precios altos de los alimentos y la crisis alimentaria: experiencias y lecciones aprendidas*. Roma: FAO.
- Garro, Nora, Jorge Meléndez y Eduardo Rodríguez-Oreggia (2005). *Un modelo del mercado laboral mexicano con trabajo con o sin seguro social, IMSS*. México: Universidad Iberoamericana.
- Hernández D., Alejandro e Ignacio Trigueros L. (2008). *Informe anual sobre el impacto de las políticas gubernamentales de precios, salarios, crédito y empleo en las condiciones de vida de la población en situación de pobreza, marginación y vulnerabilidad*. México DF: ITAM.
- Hernández-Torres, Ávila-Burgos, Valencia-Mendoza y Poblano-Verástegui (2008). “Evaluación inicial del Seguro Popular sobre el gasto catastrófico en salud en México”. *Salud Pública* Vol. 10 Issue 1: 18-32.
- INEGI (2009). *Resultados de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) 2008*. Aguascalientes: INEGI.
- (2010). *Banco de nómina (BIE)*. Aguascalientes: INEGI. Visita marzo de 2010 <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/bdiesi/bdie.html>
- Levy, Santiago (2008). *Good intentions, bad outcomes: social policy, informality and economic growth in Mexico*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Lora, Eduardo (1997). “A decade of structural reforms in Latin America: what has been reformed and how to measure it”. *Documento de trabajo, serie verde* N.º 348. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- (2001). *Working Papers* N.º 348. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Millán Valenzuela, Helio (1999). “Las causas de la crisis financiera en México”. *Economía, Sociedad y Territorio* Vol. II N.º 5: 25-66.

- Ortega, Araceli y Miguel Székely (2007). “Retos y perspectivas para alcanzar los objetivos del milenio en México”. *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo*. Nueva York.
- (2008). “Metas del milenio. Un modelo de equilibrio general computable. México”. En *Políticas públicas para el desarrollo humano ¿Cómo lograr los objetivos de desarrollo del milenio en América Latina y el Caribe?*, Rob Vos, Enrique Ganuza, Hans Lofgren, Marco V. Sánchez y Carolina Díaz-Bonilla (Eds.). Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) / Uqbar editores.
- Presidencia de la República (1995). *Programa de acción para reforzar el acuerdo de unidad para superar la emergencia económica. Programa de Emergencia Económica*. México: Presidencia de la República.
- (2007). *Vivir mejor. Política social del Gobierno Federal 2007-2012*. México: Presidencia de la República.
- (2009). *Tercer informe de Gobierno*. México: Presidencia de la República. Visita 2 de enero de 2009 <http://www.presidencia.gob.mx>
- Scott, John (2009). *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del Gobierno*. México: UNDP.
- (2010). “Sobre el fracaso de la seguridad social en México”. *Revista Nexos* N.º 389, mayo.
- SEDESOL – Secretaría de Desarrollo Social (2008). “Reglas de operación del programa Oportunidades 2009”. *Diario Oficial de la Federación*, diciembre 29.
- (2010). *Cuarto informe trimestral 2009*. <http://www.sedesol.gob.mx/archivos/802196/file/-Cuarto%20Informe%20Trimestral%202009%20Sedesol.pdf>
- SHCP – Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2009). *Programa Económico 2010*. México: SHCP. Visita septiembre de 2009 <http://www.hacienda.gob.mx>
- Székely, Miguel (2005). *Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y 2004*. México: SEDESOL.
- Székely, Miguel y Ericka Rascón (2005). “México 2000-2002: Reducción de la pobreza con estabilidad y expansión de programas sociales”. *Economía Mexicana* Vol. XIV Issue 2: 217-269.
- Whitt, Joseph A. Jr. (1996). “The mexican peso crisis”. *Economic Review*, enero/febrero. Atlanta: Banco de la Reserva Federal.