

**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.
México**

**Marco Antonio del Río
Diana Manuel
Israel Islas**



NACIONES UNIDAS



Este documento fue elaborado por Marco Antonio del Río, Director de Estrategia para el Desarrollo Social, Diana Manuel, Asesora de la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación e Israel Islas, Subdirector de Proyectos Especiales, Secretaría de Desarrollo Social en México, y agradecen los comentarios y la colaboración de Nelly Mejía, Alejandra Huerta y Jesús Gallegos.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Índice

Índice	3
Resumen	7
Introducción	9
I. Políticas económicas, choques externos y desempeño económico	11
A. Reformas económicas.....	11
B. Políticas macroeconómicas de 1990 a 2009	13
1. Políticas macroeconómicas, 1990-1994	13
2. Políticas macroeconómicas, 1995-2009	14
C. Desempeño económico y social de 1990 a 2009	14
D. El efecto de las reformas económicas en la pobreza y la desigualdad	19
E. Choques externos y respuestas gubernamentales.....	20
1. Respuesta a la crisis de 1995	20
2. Respuesta a la crisis de 2009	21
II. Mercado de trabajo	25
A. Relación entre desempeño económico y mercado laboral	25
B. Evolución de la participación laboral.....	31
C. Evolución de la informalidad	32
1. Definición de informalidad	32
2. Características socioeconómicas de los trabajadores informales en México	33
3. Evolución de la informalidad en México	33
4. Movilidad laboral.....	33
D. Evolución de las remuneraciones y los salarios	34
E. Vulnerabilidad de los ingresos ante la crisis	34
III. Situación social y sistema de protección social.....	37
A. Evolución de la pobreza en México	37
1. Pobreza y crecimiento	37
2. Pobreza en México.....	38
B. Evolución de la desigualdad en México.....	39
1. Evolución de la desigualdad de ingresos	39
2. Evolución de la desigualdad de acceso a los bienes y servicios	40
C. Evolución de la política social en México.....	42
D. Sistema de protección social	44

1.	Riesgos de salud.....	46
2.	Riesgos de vejez o edad avanzada	47
3.	Riesgos de desempleo.....	48
4.	Riesgos contra desastres naturales y pérdida de cosechas.....	48
5.	Asistencia social e infancia.....	50
E.	Gasto público social y su relación con los ciclos económicos.....	52
F.	Eficiencia distributiva del gasto público.....	54
IV.	Análisis de las simulaciones de choques externos y políticas de protección social	57
A.	Introducción.....	57
B.	Calibración	58
C.	Escenario base.....	61
D.	Análisis de las simulaciones	66
1.	Análisis de los choques externos	67
2.	Análisis de políticas de protección social.....	75
3.	Efectividad de las políticas ante los choques externos.....	82
V.	Conclusiones y recomendaciones de política.....	89
	Bibliografía.....	97
	Anexos.....	101
	Anexo 1 México: Efectos secuenciales y acumulativos del mercado laboral sobre la pobreza y la distribución del ingreso, 2010-2015.....	103
	Anexo 2 México: Resultados en el empleo y los ingresos laborales por tipo de trabajador en las simulaciones del MACEPES, 2010-2015.....	105
	Anexo 3 México: Elasticidades de ingreso-gasto LES	106

Índice de cuadros

Cuadro 1	México: Respuestas gubernamentales a los choques externos, 1995-2010.....	22
Cuadro 2	México: Crecimiento del PIB e ingreso corriente total, 1994-2008	25
Cuadro 3	México: Composición del ingreso de los hogares por condición de pobreza, 1992-2008	26
Cuadro 4	México: Elasticidad-producto del empleo total, 1987-2003.....	31
Cuadro 5	México: Evolución de la ocupación y el empleo, 1990-2009	31
Cuadro 6	México: Población ocupada por sector de actividad y condición de pobreza, 2008.....	32
Cuadro 7	México: Grado de variación en el ingreso a nivel urbano, 1992-2002.....	35
Cuadro 8	México: Grado de dispersión del ingreso de los hogares en tiempos de estabilidad macroeconómica, 1992-2002.....	35
Cuadro 9	México: Grado de dispersión del ingreso de los hogares en períodos de crisis, 1992-2002	36
Cuadro 10	México: Evolución de la desigualdad de ingresos (año base: 2008)	40
Cuadro 11	México: Evolución del acceso a los bienes y servicios y a la seguridad social, 1992-2008	41
Cuadro 12	México: Evolución de la política social, 1994-2000.....	43
Cuadro 13	Cobertura del sistema de protección social en México según nivel de pobreza, 2008.....	45
Cuadro 14	México: Principales resultados del “Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”	51
Cuadro 15	México: Evolución del gasto público, 1994-2009 (Año base 2002)	53
Cuadro 16	México: Incrementos porcentuales del presupuesto de los principales programas de protección social, 2008-2010 (Año base 2002)	54
Cuadro 17	México: Evolución del empleo, los ingresos laborales, la pobreza y la desigualdad en el escenario base, 2008-2015.....	66

Cuadro 18	Principales resultados macroeconómicos, del mercado laboral, la pobreza y la distribución del ingreso en las simulaciones de choques externos del MACEPES, 2010-2015	74
Cuadro 19	México: Cambios en las transferencias gubernamentales de acuerdo con las simulaciones aritméticas.....	76
Cuadro 20	Principales resultados macroeconómicos del mercado laboral, la pobreza y la distribución del ingreso en las simulaciones del MACEPES, 2010-2012.....	81
Cuadro 21	México: Principales resultados macroeconómicos del mercado laboral, la pobreza y la distribución del ingreso en las simulaciones del MACEPES, 2010-2012.....	85
Cuadro 22	México: Principales resultados macroeconómicos del mercado laboral, la pobreza y la distribución del ingreso en las simulaciones del MACEPES, 2010-2012.....	86
Cuadro 23	México: Principales resultados macroeconómicos del mercado laboral, la pobreza y la distribución del ingreso en las simulaciones del MACEPES, 2010-2012.....	87

Índice de gráficos

Gráfico 1	México: Índice de políticas estructurales, 1985-2004	12
Gráfico 2	México: Evolución de los indicadores de las reformas estructurales, 1985-2004	12
Gráfico 3	México: Número de entidades paraestatales, 1985-2009.....	13
Gráfico 4	México: Crecimiento económico, 1990-2009	15
Gráfico 5	México: Tipo de cambio, inflación y tasa de interés nominal, 1990-2009.....	15
Gráfico 6	México: Crecimiento y porcentaje de población en pobreza patrimonial, 1990-2009.....	16
Gráfico 7	México: Remuneración en sectores seleccionados y tasa de desempleo urbano , 1990-2009	16
Gráfico 8	México: Deuda externa y gasto social, 1990-2009	17
Gráfico 9	México: Remesas, inversión extranjera directa y términos de intercambio, 1990-1991	17
Gráfico 10	México: crecimiento del PIB y desempleo, 1990-2009	27
Gráfico 11	México: Población ocupada por sectores económicos, 1990-2008.....	28
Gráfico 12	México: Tasa de desocupación urbana, por sexo, 1996-2009	28
Gráfico 13	México: Población desocupada por nivel de instrucción, 2000-2009	29
Gráfico 14	México: Cambio en el número de asegurados y de la población en edad de trabajar, 1990-2009	29
Gráfico 15	México: Crecimiento del PIB, empleo formal e informal, 1990-2009	30
Gráfico 16	México: Salarios anuales promedio por sector de actividad económica	30
Gráfico 17	México: Evolución de la pobreza por ingresos, nacional, 1992-2008.....	39
Gráfico 18	México: PIB, gasto público social y gasto en combate a la pobreza, 1991-2009	53
Gráfico 19	México: Tendencia registrada y modelada de los principales agregados económicos y del empleo, 2003-2009.....	63
Gráfico 20	Tendencia registrada y modelada de los principales agregados del empleo, 2003-2009.....	65
Gráfico 21	México: Principales resultados macroeconómicos del mercado laboral y la pobreza en las simulaciones de política, 2010-2012.....	78
Gráfico 22	México: Reducción de la pobreza por transferencias a los hogares	80
Gráfico 23	México: Efectos de la disminución de las exportaciones y de las políticas para contrarrestarlos en la pobreza	83
Gráfico 24	México: Efectos del aumento en el precio de los alimentos y las políticas para contrarrestarlo en la pobreza	84
Gráfico 25	México: Efectos de la caída en las remesas y las políticas para aminorarla en la pobreza.....	84

Índice de recuadros

Recuadro 1	Simulaciones de choques externos en algunas variables económicas y sociales.....	67
Recuadro 2	Simulaciones de efectos en las políticas gubernamentales en algunos agregados económicos, niveles de ingreso y niveles de pobreza.....	75
Recuadro 3	Simulaciones combinadas.....	82

Resumen

Desde 1990 la economía de México se ha caracterizado por tener períodos de estabilidad financiera, disminución de la pobreza y la deuda externa, e incrementos en el gasto social. No obstante, también se han experimentado crisis económicas (1995 y 2009) que han representado puntos de inflexión a la baja en los indicadores socioeconómicos más importantes como el empleo, los salarios y la pobreza. Sin embargo, durante la crisis de 2009, a diferencia de la de 1995, indicadores como la inflación, la tasa de interés, el tipo de cambio y la deuda externa mostraron un comportamiento relativamente estable. Para atenuar los efectos de las crisis, el gobierno de México aplicó el Programa de Emergencia Económica en 1995 y el Acuerdo Nacional en favor de la Economía Familiar y el Empleo en 2009.

Tomando como base los eventos macroeconómicos que afectaron a la economía mexicana en las últimas dos décadas, se realizaron simulaciones de los principales choques externos. Los resultados observados indican que una reducción en el precio mundial de los principales bienes de exportación, un incremento del precio mundial de los alimentos y una caída en los ingresos por remesas, ocasionarían los mayores estragos en los principales agregados macroeconómicos, el mercado laboral y la pobreza.

También se simularon y analizaron las cinco políticas públicas de protección social más pertinentes que pudieran hacer frente a estos choques. Estas simulaciones permitieron cuantificar el impacto de estas medidas en los principales agregados macroeconómicos, el mercado laboral y la pobreza. Las políticas simuladas contrarrestan los efectos adversos de los choques externos sobre la pobreza, en la mayoría de los casos sólo parcialmente. Una reducción de las cuotas patronales aunada a una fijación del gasto en salud parece ser la política que mayores impactos tiene en la pobreza. La segunda política más efectiva en reducir la pobreza es una transferencia en efectivo mensual a los hogares afectados por cada hijo en edad de asistir a la educación primaria.

Ante las diversas 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 contar con recursos fiscales suficientes.

Introducción

Desde 1990, en México se han registrado dos crisis económicas: la primera en 1995 y la segunda dio inicio a fines de 2008. Estas crisis han tenido repercusiones negativas en los principales agregados macroeconómicos y el mercado laboral. Lo anterior, generó 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 estudio se realizan diversas simulaciones a través del Modelo de Análisis de Choques Económicos y Protección Económica y Social (MACEPES), que es un modelo de Equilibrio General Computable (EGC) calibrado con una Matriz de Contabilidad Social, solucionado por medio de la introducción de un código en el Sistema Algebraico de Modelado General (GAMS, por sus siglas en inglés). El MACEPES se desarrolló en el marco del proyecto Implicaciones de la Política Macroeconómica, los choques externos y los sistemas de protección social en la pobreza, la desigualdad y vulnerabilidad en América Latina y el Caribe y es coordinado por la oficina subregional de la CEPAL en México y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU (UN-DESA, por sus siglas en inglés).

Antes de analizar el modelo de EGC, se incluyeron tres capítulos que analizan los orígenes y consecuencias de las crisis económicas ocurridas en México desde 1990. El primer capítulo analiza las reformas económicas en torno a la liberalización comercial y financiera, así como su efecto sobre la pobreza y la desigualdad; también se analiza la política macroeconómica y las respuestas del gobierno ante las crisis de 1995 y 2008-2009. El segundo capítulo aborda el tema de los impactos de la crisis en el mercado de trabajo en México, en cuanto a la evolución de la participación laboral, la informalidad/formalidad, las remuneraciones, la vulnerabilidad del ingreso ante las crisis. Este capítulo es importante debido a que una de las cualidades del modelo es que distingue entre los segmentos formal e informal del mercado laboral. El capítulo III 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 se ha implementado desde entonces; posteriormente, se analiza la evolución del gasto público social y su eficiencia distributiva. El capítulo IV incluye el análisis del modelo de EGC, parte crítica del estudio, puesto que se tiene como finalidad fundamental mejorar la comprensión de la relación entre políticas macroeconómicas, choques externos y las políticas de protección social, para proponer políticas sociales más efectivas de combate a la pobreza. En éste se explica con mayor detalle la implementación del modelo y se muestran los resultados del escenario base, las simulaciones

de choques externos, de política y la vinculación entre éstos para determinar la efectividad de las políticas. Finalmente, en el capítulo V se incluyen las conclusiones y recomendaciones de política derivados de este estudio.

Es de suma importancia señalar que 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 a la Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales. Asimismo, 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 por parte de César Nájera, Martín Cicowiez y Marco V. Sánchez. De igual forma, agradecen las labores de consultoría de la doctora Araceli Ortega Díaz para la primera etapa del proyecto.

I. Políticas económicas, choques externos y desempeño económico

A. Reformas económicas

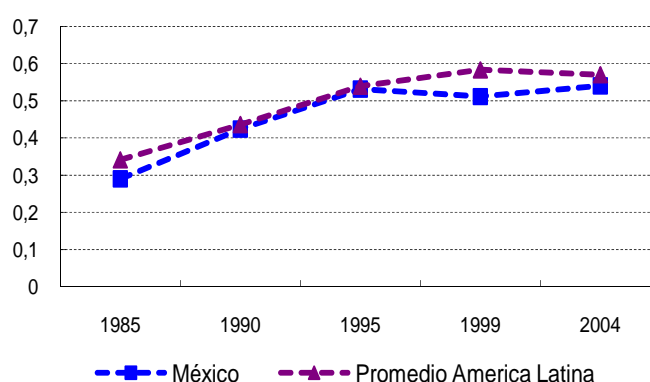
A partir de la década de 1980 la economía mexicana ha sufrido múltiples transformaciones que se han movido, en gran medida, bajo las pautas de la globalización, la privatización y la liberalización comercial y financiera. De acuerdo con el Índice de Políticas Estructurales elaborado por Lora (2001) para 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 (véase el gráfico 1). 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 es un promedio de cinco índices: reforma laboral, liberalización financiera, liberalización comercial, privatización y reforma tributaria¹. 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 de reforma (véase el gráfico 2).

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). Cada una de estas reformas tiene efectos tanto positivos como negativos sobre la desigualdad y la pobreza que

¹ El valor de los índices va de 0 a 1. Cada uno de los índices intenta medir el grado de neutralidad de las regulaciones estatales sobre distintos ámbitos con el fin de representar el grado de libertad de acción que gozan los agentes económicos. El Índice de Reforma Comercial es el promedio del nivel, promedio y dispersión de los aranceles. El índice de Reforma Financiera resume información sobre los requerimientos de reserva y la calidad de la regulación relativa a la suficiencia del capital. El Índice de Política Fiscal es la combinación de la tasa máxima del impuesto sobre la renta de las empresas y de las personas, la productividad de los impuestos sobre el ingreso, la tasa básica del impuesto al valor agregado, y la productividad del impuesto al valor agregado. El Índice de Privatización mide el valor acumulado de las ventas y transferencias de las empresas privatizadas (a partir de 1986) como proporción del PIB del año en cuestión. El Índice de Legislación Laboral registra la facilidad de contratación, la facilidad de despido y la flexibilidad de la jornada laboral.

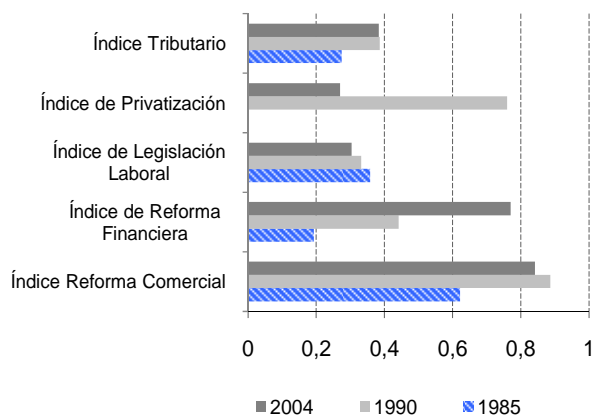
dependen del contexto de su implementación². En el caso de México, las tres reformas más importantes en términos de su intensidad e implicaciones para el bienestar de la población son la privatización, la liberalización comercial y la liberalización financiera. El proceso de privatización dio comienzo en 1983 con la venta ocasional de pequeñas empresas no estratégicas, pasando por la liquidación de empresas inoperantes, la privatización de empresas viables económicamente y la concesión de activos públicos (véase el gráfico 3). La liberalización comercial tenía como objetivos: a) reducir los niveles de inflación, pues los aranceles incrementaban el precio de los productos; b) aumentar la competitividad de la economía mexicana al enfrentar la competencia del exterior; y c) reducir la dependencia de las finanzas públicas de los ingresos derivados del petróleo. El proceso de liberalización financiera dio comienzo desde principios de los setenta, y consistió en la liberalización de las tasas de interés y la racionalización del sistema de encaje legal, y en reformas relacionadas con las tasas de interés, la privatización bancaria y la supervisión y autonomía del Banco Central (Clavijo y Valdivieso, 2000).

GRÁFICO 1
MÉXICO: ÍNDICE DE POLÍTICAS ESTRUCTURALES, 1985-2004



Fuente: Elaboración propia con base en Lora (2001), Ortega y Székely (2008).

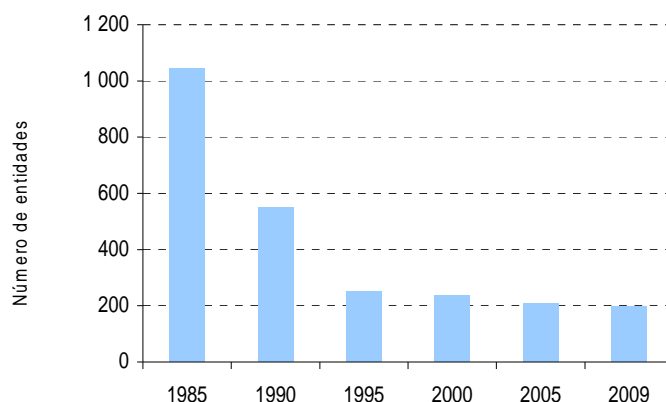
GRÁFICO 2
MÉXICO: EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES, 1985-2004



Fuente: Elaboración propia con base en Lora (2001), Ortega y Székely (2008).

² Como ejemplo de impacto positivo, las privatizaciones han contribuido al saneamiento de las finanzas públicas (Ortega y Székely, 2008), lo cual ha permitido contar con un mayor margen para ampliar el gasto público orientado a mejorar los niveles de bienestar. Con respecto a los efectos negativos, la apertura comercial ha derivado en la exacerbación de las desigualdades salariales debido a los sesgos hacia el trabajo calificado requerido por el cambio tecnológico (ONU, 2001, 2005 Y 2007).

GRÁFICO 3
MÉXICO: NÚMERO DE ENTIDADES PARAESTATALES, 1985-2009



Fuente: Elaboración propia con base en el Tercer Informe de Gobierno (2009).

B. Políticas macroeconómicas de 1990 a 2009

1. Políticas macroeconómicas, 1990-1994

Las políticas macroeconómicas en México de 1990 a 2009 se pueden dividir en 2 períodos. El primero va de 1990 a 1994 y el segundo de 1995 a 2009. La principal característica de la política macroeconómica durante el período 1990-1994 fue la consolidación de la apertura comercial, el saneamiento de las finanzas públicas y la reducción de la inflación. Para lograr el objetivo de reducir la inflación a un dígito, se continuaron aplicando las políticas heterodoxas de estabilización en un inicio, y se utilizó el tipo de cambio como ancla nominal. De esta forma, a través de la política monetaria se aplicaron controles del circulante con base en la masa monetaria en circulación y se establecieron tasas de interés atractivas para fomentar el ahorro. La oferta de crédito al sector privado se expandió aceleradamente tanto por la eliminación del encaje legal como por la amortización de la deuda pública interna.

Por su parte, la política fiscal se orientó a consolidar el saneamiento de las finanzas públicas a través de políticas de estabilización ortodoxas y del control del componente inflacionario del servicio de deuda pública tanto interna como externa. En este período, la caída de las tasas de interés reales de más de 15 puntos y la reducción de los saldos de la deuda interna permitieron que se ampliara el gasto público sin violar las restricciones presupuestarias. Los ingresos como proporción del PIB se mantuvieron constantes. La apertura comercial y la des sustitución de importaciones provocaron que la depreciación cambiaria aumentara las importaciones. El aumento del déficit comercial no fue percibido como una amenaza por las expectativas que generaron el TLC y las privatizaciones. Los flujos de capital aumentaron el ritmo de crecimiento del consumo y de esta forma, el desbalance externo se incrementó³. La política cambiaria se caracterizó por el control del tipo de cambio por parte del Banco de México, con base en el nivel de reservas internacionales. Las autoridades establecieron bandas de flotación cambiaria que se ampliaban en períodos de incertidumbre. Finalmente, la política de deuda se transformó cualitativamente con respecto al período anterior. Los descuentos del Plan Brady permitieron una reducción del peso de la deuda y de la demanda de crédito debido al saneamiento fiscal y el crecimiento de la inversión extranjera directa. Esto generó que se redujeran los costos de contratación de la deuda y aumentaron sus plazos.

³ Entre el primer trimestre de 1990 el déficit en la balanza de pagos fue de -2.190.885 miles de dólares, mientras que durante el cuarto trimestre de 1994 el saldo negativo fue de -7.496.245 miles de dólares. Fuente: Banco de México.

2. Políticas macroeconómicas, 1995-2009

El segundo período de las políticas macroeconómicas comprende de 1995 a la fecha, y se ha caracterizado por profundizar el proceso de apertura económica de los períodos que le antecedieron. En esta etapa se ha consolidado y mantenido la estabilidad macroeconómica, gracias a una conducción responsable de la política monetaria y fiscal. La política fiscal se ha orientado a mantener bajos los niveles de déficit público. La política monetaria se ha enfocado en conservar el poder adquisitivo de la moneda a través de los “cortos” y en la generación de mayor ahorro a través de las tasas de interés⁴. Esta estrategia ha resultado muy exitosa por lograr su objetivo, ya que la inflación ha mantenido una senda decreciente hasta llegar a niveles que oscilan 5% en los últimos años⁵. Asimismo, la política monetaria posee mayor credibilidad que en los períodos anteriores por los agentes económicos derivado de la autonomía del Banco de México. 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.

C. Desempeño económico y social de 1990 a 2009

De 1990 a 2009 se pueden identificar seis períodos en el desempeño económico en México (Ortega y Székely, 2008) (véase el gráfico 4). El primer período, que comprende de 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, que abarca los años 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 una parte, sobrevaloró el peso mexicano frente al dólar estadounidense (en 20% aproximadamente) y, por el otro, aumentó el consumo privado rápidamente⁶. 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 capitales⁷. El tercer período, que abarcó de 1996 a 2000, se caracterizó por tener elevadas tasas de crecimiento. En estos años, el PIB per cápita aumentó en 16% en términos acumulados. El cuarto período va de 2000 a 2002, en cuyo caso el PIB per cápita sufrió disminuciones. El sexto período se inaugura a partir de la crisis financiera global de 2008, la cual tiene su origen en la crisis hipotecaria y financiera en los países industrializados, así como por el incremento en los precios de las materias primas alimenticias, energéticas y metálicas que ha limitado la expansión de la demanda agregada debido a una moderación en el crecimiento real de los ingresos de las familias⁸.

⁴ Los “cortos” son un instrumento del Banco de México para influir indirectamente en el nivel de precios a través de la tasa de interés.

⁵ A fines de mayo de 2008, el país alcanzó el máximo nivel de reservas en su historia con 80.451 millones de dólares.

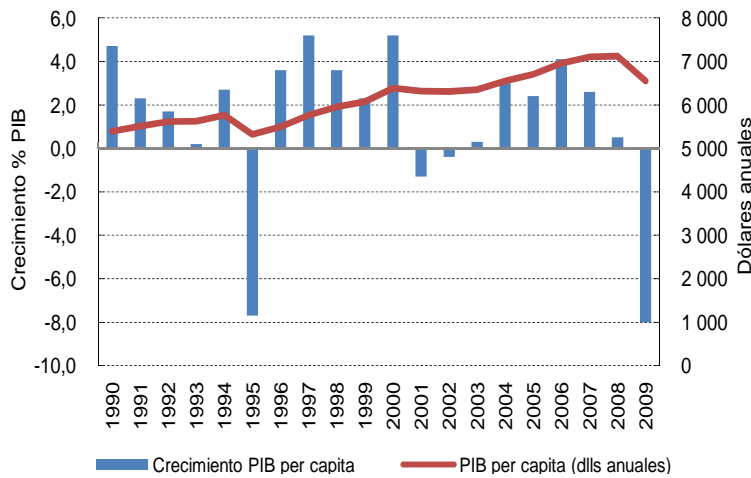
⁶ Véase Whitt Joseph A. (1996). Millán Valenzuela Helio (1999).

⁷ Tan sólo en el mes de marzo salieron del país 4,5 millones de dólares. El 21 de marzo asesinaron al candidato del partido oficial, Luis Donaldo Colosio.

⁸ En el año que siguió al desencadenamiento de la crisis de las hipotecas de alto riesgo en Estados Unidos en agosto de 2007, la economía mundial soportó tensiones pero no se derrumbó. Sin embargo, esta situación se agrava a partir de septiembre de 2008 a raíz de la crisis de confianza que se generó después de la quiebra del banco de inversión Lehman Brothers. Ésta llevó al temor de un colapso en el sistema financiero mundial, una corrida financiera hacia instrumentos de bajo riesgo, así como a una pronunciada caída en la confianza de consumidores y productores. A su vez, ello condujo a una reducción mundial en el comercio y en el consumo e inversión privada.

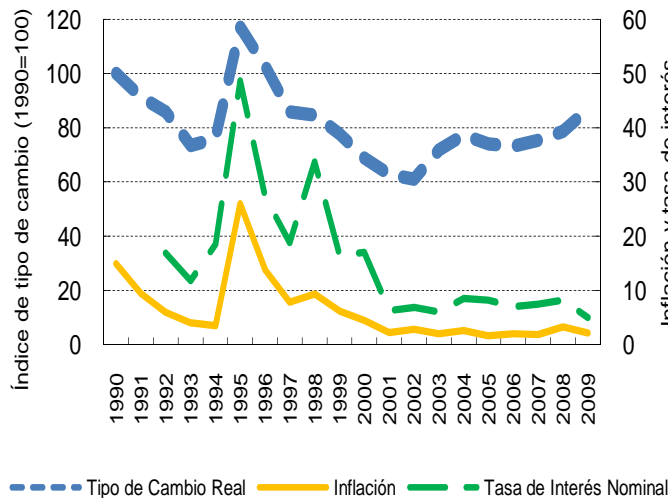
Las economías de todo el mundo se han visto seriamente afectadas por la crisis financiera de 2008 y la consecuente desaceleración de la actividad económica. Se estima que el PIB mundial se contrajo 6,2% (anualizado) en el cuarto trimestre de 2008 (en contraste con el crecimiento de 4% de un año atrás), y que descendió casi al mismo ritmo en el primer trimestre de 2009. El PIB real de las economías avanzadas se redujo en un 3,4% en 2009 (FMI, 2009). Los pronósticos para la actividad económica mundial en 2009 son de un decrecimiento del -1,1%. Las últimas proyecciones de crecimiento del PIB en México para 2009 realizadas en agosto de 2009 señalan una contracción de 7,2% (Banxico, 2009a). El pronóstico de la Secretaría de Hacienda se ubica en 6,8%. Por su parte, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) pronostican un decrecimiento de 7,3% y 8% respectivamente. Es importante mencionar que se espera que la economía mexicana crezca alrededor de 3% en 2010 debido al débil dinamismo de la economía de Estados Unidos (Banxico, 2009a).

GRÁFICO 4
MÉXICO: CRECIMIENTO ECONÓMICO, 1990-2009



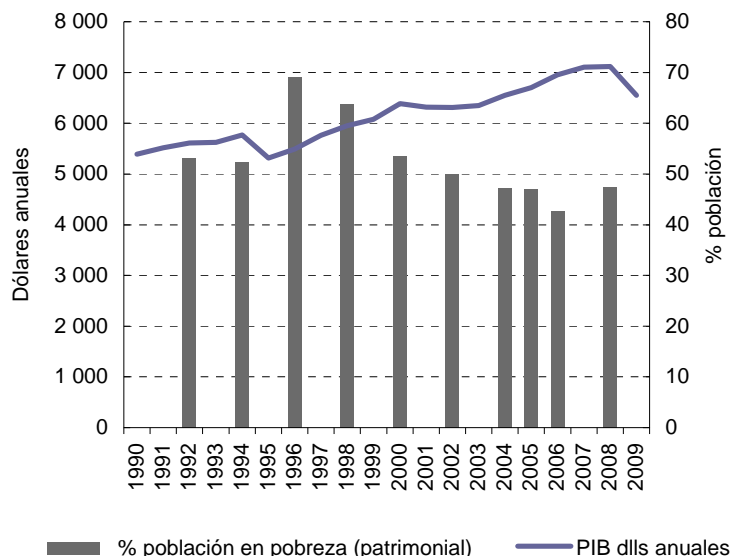
Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI.

GRÁFICO 5
MÉXICO: TIPO DE CAMBIO, INFLACIÓN Y TASA DE INTERÉS NOMINAL, 1990-2009



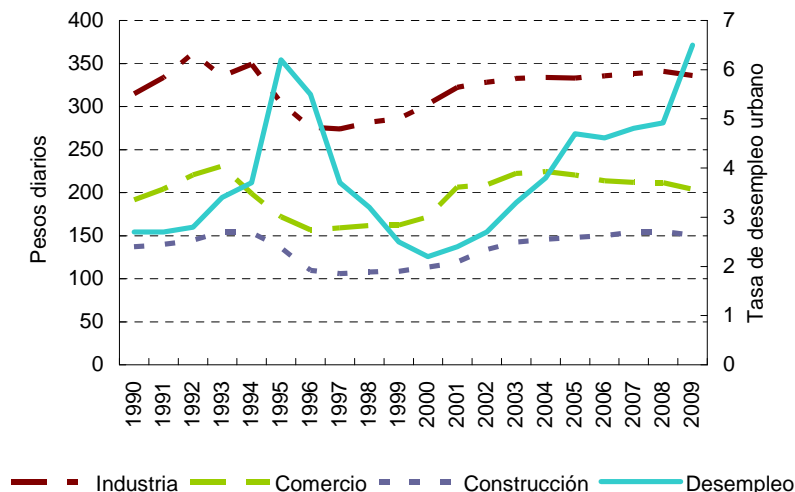
Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI.

GRÁFICO 6
MÉXICO: CRECIMIENTO Y PORCENTAJE DE POBLACIÓN
EN POBREZA PATRIMONIAL, 1990-2009



Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI.

GRÁFICO 7
MÉXICO: REMUNERACIÓN EN SECTORES SELECCIONADOS
Y TASA DE DESEMPEÑO URBANO, 1990-2009

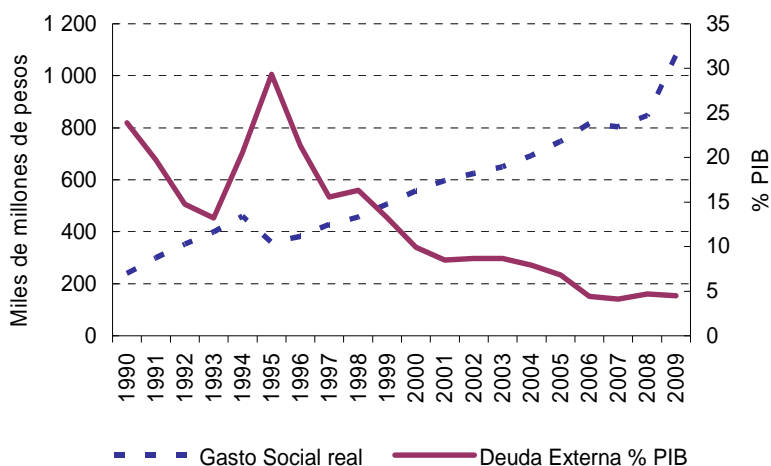


Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI.

En términos de estabilidad económica, los períodos antes señalados coinciden con el crecimiento económico (véase el gráfico 5). 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 registró una gran inestabilidad como consecuencia de la crisis de 1995. Esta crisis tuvo impactos significativos en el poder adquisitivo de la población debido a que los precios se

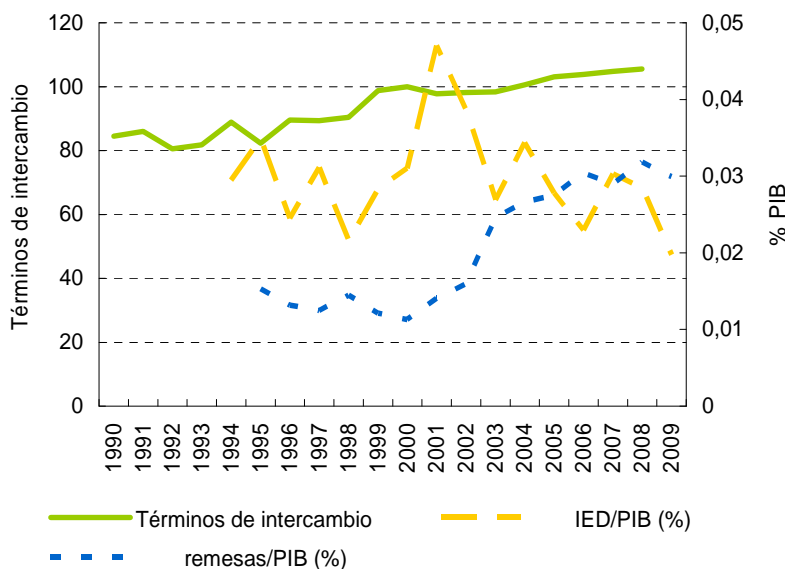
incrementaron en 52% entre 1994 y 1995⁹. Por su parte, la tasa de interés anual nominal de Cetes a 28 días pasó de 14 a 48%, es decir, un incremento de más de 200% de 1994 a 1995, situación que afectó la inversión de la economía en un 29% (Banxico, 2009a). En consonancia con la crisis de 2008, el último 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 esperada para 2009 es 4,2% y las tasas de interés se han reducido.

GRÁFICO 8
MÉXICO: DEUDA EXTERNA Y GASTO SOCIAL, 1990-2009



Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI.

GRÁFICO 9
MÉXICO: REMESAS, INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y TÉRMINOS DE INTERCAMBIO, 1990-1991



Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI.

⁹ Solamente entre diciembre de 1994 y enero de 1995 el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) creció 3 puntos porcentuales. Fue hasta el año 2000 que se volvió a un nivel de inflación cercano al registrado antes de la crisis.

La evolución de la pobreza ha seguido de cerca el desempeño económico. Durante los períodos de estabilidad ésta se ha reducido mientras que los períodos de alta volatilidad se ha incrementado (véase el gráfico 6). De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2009), durante 1994-1996, el número de personas en situación de pobreza patrimonial creció en 17 millones. Este fenómeno implicó regresar a los niveles de pobreza de los setentas y tuvieron que pasar más de 8 años para recuperar la incidencia de la pobreza que existía antes de la crisis. Por el contrario, de 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 más de 5,5 millones de personas en pobreza. Esta situación fue resultado del aumento en el precio de los alimentos a nivel mundial y la reducción de las remesas y los salarios como causa de la crisis económica mundial (CONEVAL, 2009)¹⁰.

El mercado laboral muestra grandes variaciones de acuerdo con el desempeño de la economía. Los períodos de crisis han tenido impactos significativos en el desempleo y el salario (véase el gráfico 7). 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; esto provocó una reducción de casi 600.000 empleos formales durante 1995 (despidos) y en 1996 apenas se alcanzaron a crear poco más de 200.000 plazas. En términos salariales, disminuyeron las remuneraciones de la industria, comercio y construcción¹¹. 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 771.000 en términos anualizados y los asegurados del IMSS disminuyeron en 645.000 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 del segundo, mientras que durante los períodos 1, 3, 4 y 5 de estabilidad económica, el gasto social se incrementa de manera sostenida y la deuda disminuye (véase el gráfico 8)¹². Es decir, el gasto social se comportó de manera procíclica durante la crisis de 1995 pero ha seguido una tendencia al alza a partir de esa fecha y hasta 2009. Este fenómeno puede obedecer a dos factores: el primero es 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. El segundo factor es que el gobierno mexicano contrató, en el año 2008, una cobertura financiera con lo cual fijó el precio de los barriles de petróleo a pesar de su fluctuación a nivel mundial y, con ello, garantizó que el presupuesto de 2009 no se contrajera. Se espera que el presupuesto de 2010 se reduzca por dos motivos: en primer lugar, por la dificultad del gobierno federal de volver a blindar los ingresos petroleros a través de la compra de las “coberturas petroleras” y, en segundo lugar, porque la disminución del PIB ha generado una caída de los ingresos tributarios de 12,7% en julio de 2009 en términos anualizados (SHCP, 2009a).

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 a partir de la fecha de su registró oficial y hasta el segundo semestre 2009, en el cual disminuyen 11% en términos anualizados, como consecuencia de la caída de la producción en los Estados Unidos (véase el gráfico 9). La IED ha tenido un comportamiento oscilatorio a lo largo

¹⁰ Por su parte, la desigualdad de ingresos, medida a través del Coeficiente de Gini, mejoró en el período de crisis, debido al deterioro generalizado de las condiciones de vida de la población, especialmente en las zonas urbanas. Sin embargo, en los períodos de estabilidad, la desigualdad ha operado de manera ambigua, ya que durante el 1er y 3er períodos se registró un incremento de ésta mientras que en el 4to período, la distribución del ingreso mejoró. El último período (2008) registró un deterioro en la distribución del ingreso (INEGI, 2009a).

¹¹ Para mayor detalle, véase el capítulo II.

¹² El gobierno de México contrajo deuda por 40,000 millones de dólares con el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional y el Banco de Pagos Internacionales (Banco de México).

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.

Otras variables macroeconómicas, como el déficit fiscal y la deuda pública se comportan de manera similar a las variables antes mencionadas en los períodos respectivos. Los períodos de estabilidad económica (1, 3 y 4) se caracterizaron por tener mejores balances fiscales y por reducciones, tanto en el nivel como en las condiciones de la deuda pública, ya que permanecieron en niveles totales de menos de 30% del PIB desde 1997 y llegaron a niveles de alrededor del 10% desde el año 2000. Por el contrario, en el período de volatilidad macroeconómica de 1994 a 1995 se alcanzaron elevados déficit fiscales (17%) y una alta deuda pública (37% del PIB en 1994-1995)¹³. Por el contrario, el último período ha mostrado un déficit fiscal y un nivel de deuda pública similar a los períodos de estabilidad.

D. El efecto de las reformas económicas en la pobreza y la desigualdad

El efecto de las reformas económicas sobre la pobreza y la desigualdad es difícil de estimar. En el caso de las privatizaciones, Ortega y Székely (2008) señalan que se podría esperar un aumento en el empleo ocasionado por el incremento en la eficiencia y la participación del mercado de las empresas privadas que toman el lugar de las públicas. Sin embargo, las consecuencias distributivas dependen del tipo de trabajadores que se demanden en el futuro. El Reporte sobre la Situación Social del Mundo (ONU, 2002) señala que la limitada evidencia sobre el efecto de la privatización apunta a que ésta genera una mayor concentración del ingreso, como fue el caso de economías en transición como Rusia. En el caso de América Latina, el efecto depende del precio de venta de las empresas, el cambio de precio en los servicios suministrados por las empresas privadas y el impacto de la reestructuración en el empleo¹⁴. Para el caso de México, el efecto más importante de las privatizaciones fue contribuir a mantener las finanzas públicas sanas. Durante los años de intensificación de las reformas (1988-1990) el déficit público se redujo a la mitad y para 2004 pasó a ser superavitario¹⁵. En términos de su impacto en la pobreza y la desigualdad, la menor presión sobre las finanzas públicas pudiera permitir contar con un mayor margen para ampliar el gasto público y, a través de ello, mejorar los niveles de bienestar.

Por su parte, los efectos de la apertura comercial sobre la pobreza y la desigualdad son ambiguos. Múltiples enfoques teóricos señalan las ventajas de la apertura económica sobre el desempeño económico y social de un país. El teorema Stolper-Samuelson establece que la apertura comercial genera múltiples beneficios sociales, los cuales son transmitidos por el mercado de trabajo. Esto se debe a que los países en desarrollo —con abundante mano de obra— que abren su economía elevan sus salarios y hacen caer las rentas del capital como consecuencia de la especialización resultante de la apertura. Por otra parte, se argumenta que orientar la economía hacia el exterior permite eliminar las distorsiones del mercado que generan las economías cerradas, lo cual trae un impacto positivo en la creación de empleo (Coarasa, 2004). No obstante, existen factores que pueden influir sobre la oferta relativa de los factores a nivel mundial y modificar la ventaja comparativa de un país. Ortega y Székely (2008) señalan que la ventaja comparativa de mano de obra poco calificada de manera abundante en países como México se ha perdido en buena parte como resultado de la entrada de China e India a los mercados mundiales. Diversos estudios señalan que la apertura comercial ha generado un incremento en la desigualdad salarial provocado por el cambio tecnológico sesgado hacia el trabajo calificado (ONU,

¹³ La deuda pública se incrementó en 38,5% de 1994 a 1995 ya que pasó de 23,2% a 32,2% como porcentaje del PIB. Este aumento se explica por el considerable incremento de la deuda externa en más del 50%.

¹⁴ Valdivieso y Clavijero (2000) señalan que el criterio de eficiencia económica parece no haber sido el centro de la preocupación, ya que se han descuidado sus efectos sobre la eficiencia en la asignación de recursos y los costos de operación. Este fue el caso de la privatización de carreteras y de algunos de los servicios de telecomunicaciones, ya que los contratos de privatización no impidieron que los concesionarios transfirieran estos sobrecostos o ineficiencias a los usuarios finales.

¹⁵ En 1988 el déficit público era de 18% sobre PIB y en 1990 era de 9% (Ortega y Székely, 2008).

2001, 2005 y 2007). En el caso de México, Székely (2008) señala que es probable que la apertura haya contribuido a un mayor crecimiento económico (con posibles efectos positivos sobre la pobreza) y una mayor demanda de mano de obra calificada (con aumentos en la desigualdad).

Finalmente, los efectos de la liberalización financiera sobre la pobreza y la desigualdad son ambiguos y dependen, al igual que las privatizaciones y la liberalización comercial, del contexto de la implementación. Ortega y Székely (2008) señalan que la liberalización tiende a reducir las rentas de capital y con ello, reduce la desigualdad, ya que los ingresos obtenidos por este tipo de rentas se concentran en los sectores de mayores ingresos. Sin embargo, al reducirse el precio del capital, éste se usará de manera más intensiva. Debido a que el capital físico y el humano calificado son factores complementarios, la liberalización puede provocar una mayor demanda de trabajo calificado, lo cual beneficia a los sectores más educados. La ONU (2001) señala que la liberalización financiera ha incrementado los retornos económicos de los activos financieros y una redistribución desigualitaria del ingreso laboral para los poseedores de bonos gubernamentales. Asimismo, la desregulación financiera ha provocado mayor inestabilidad financiera en los últimos años, lo cual ha incrementado la desigualdad salarial en países un incipiente sistema de protección social y de combate a la pobreza¹⁶.

E. Choques externos y respuestas gubernamentales

1. Respuesta a la crisis de 1995

Como se señaló en el apartado anterior, los principales choques externos que ha tenido la economía mexicana en los últimos 20 años han sido en 1995 y en 2008-2009. La crisis de 1995 implicó una caída en el PIB de más del 6%, disminución de los salarios reales y 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. El PEE tenía tres prioridades: a) lograr que el déficit en la cuenta corriente se redujera ordenadamente a niveles manejables en el corto plazo; b) crear las condiciones para una pronta recuperación de la actividad económica y el empleo, y c) conseguir que el efecto inflacionario de la devaluación fuera lo más reducido y corto posible¹⁷. Para cumplir estos objetivos se plantearon varias medidas de política pública (véase más adelante el cuadro 10 en el capítulo III). La política monetaria tuvo un carácter restrictivo y se enfocó en reducir el efecto inflacionario de la devaluación y estabilizar el mercado cambiario a través de endeudamiento externo¹⁸. La política fiscal se orientó hacia la reducción del déficit público mediante el incremento en los ingresos públicos y reducción del gastos programable en 9,8%. Se puede señalar que ambas políticas reaccionaron de manera procíclica.

Por su parte, la política social buscó crear una red de protección social para las familias de menores ingresos mediante la creación del Programa de Empleo Temporal (PET)¹⁹, el Programa de Alimentación y Nutrición Familiar y el fortalecimiento de los subsidios. Asimismo, se apoyó a los deudores de la banca. La política de empleo buscó reducir los impactos de la crisis en los trabajadores mediante el incremento del salario mínimo, el fortalecimiento de los programas de capacitación y la bonificación fiscal de aquellos con menores salarios. Finalmente, se estableció el Programa Especial para la Vivienda y el Empleo. Estas estrategias de política tuvieron resultados positivos, ya que el déficit en cuenta corriente se redujo de 7% a 0,5% como porcentaje del PIB, la tasa de desempleo

¹⁶ De acuerdo con la ONU (2001) en América Latina y Asia las crisis financieras han incrementado la desigualdad de ingresos en 73 y 62 % respectivamente. Por su parte, en los países que han experimentado una crisis la pobreza se ha incrementado significativamente. En Argentina, Jordania, México, Rusia y Tailandia aumentó alrededor de un 10%.

¹⁷ Presidencia de la República, 1995.

¹⁸ Este plan consistió en 20.000 millones de dólares del Departamento del Tesoro de EU, 10.000 millones de dólares del Fondo Monetario Internacional y un préstamo de corto plazo por 10.000 millones de dólares del Banco de Pagos Internacionales.

¹⁹ El PET otorga apoyos económicos a los trabajadores a cambio de su participación en obras de beneficio familiar o comunitario como construir redes de agua potable, brechas contra incendio, caminos rurales, entre otros.

abierto se redujo constantemente desde la crisis hasta situarse alrededor de 3-4% en el año 2000. Por su parte, en 1996 se crearon 923.000 empleos en el sector formal y la inflación fue de 15% en 1997²⁰.

Es importante señalar que, a partir de la crisis de 1995, el gobierno mexicano ha establecido diversos mecanismos de control para reducir el riesgo de sufrir choques económicos. El primero de ellos fue modificar la política cambiaria para permitir que el tipo de cambio refleje las condiciones del mercado, y de esta forma, evitar que la moneda esté artificialmente por abajo o por encima de su valor. El segundo mecanismo fue el otorgamiento de autonomía al Banco Central con el mandato de procurar mantener el poder adquisitivo de la moneda, con lo cual, los criterios sobre la emisión y circulación de la moneda se apegan estrictamente al control inflacionario y se evitan fenómenos como el financiamiento del déficit público mediante la emisión de masa monetaria. La tercera medida fue la reducción de la dependencia del ahorro externo como mecanismo para financiar la cuenta corriente. Esta medida se ha encaminado a generar un ambiente de estabilidad macroeconómica, ampliar los mercados financieros y vincular de manera más estrecha la demanda y la capacidad productiva de la economía²¹.

2. Respuesta a la crisis de 2009

La actual crisis ha tenido consecuencias económicas y sociales muy profundas en la población. El PIB durante el primer semestre de 2009 se redujo en 10% y se estima que al finalizar el año caiga en 6,8%.

Se han perdido más de 645.000 empleos formales a partir de octubre de 2008 y las personas en situación de pobreza aumentaron en 5,5 millones. 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 2009 con un incremento de 11% en el gasto público²². El Acuerdo fue dado a conocer en enero de 2009 y ha significado, en materia fiscal, una reducción de las tarifas y/o congelamiento de los precios y tarifas del sector público. En materia monetaria y de deuda se contrató una línea de crédito con el FMI para estabilizar el mercado cambiario y el Banco de México ha reducido las tasas de interés de referencia para incentivar la actividad económica. La política social ha buscado fortalecer los programas sociales como el PET y Oportunidades, y reducir el impacto del aumento en el precio de los alimentos mediante el apoyo Vivir Mejor, el cual brinda 120 pesos mensuales a 5,3 millones de familias en condiciones de pobreza beneficiarias de Oportunidades y Apoyo Alimentario²³. Se estima que los apoyos brindados por el gobierno federal impidieron que 2,6 millones de personas cayeran en pobreza durante 2008 (CONEVAL, 2009).

En el ámbito del empleo, dentro de las medidas más importantes del Acuerdo destacan el fortalecimiento del Servicio Nacional de Empleo y la creación el Programa de Preservación del Empleo para las empresas en Paro Técnico²⁴. El primer programa ha logrado colocar a más de 524.000 personas en puestos de trabajo mientras que el segundo impedirá el despido de alrededor de 455.000 trabajadores. Las medidas propuestas por el gobierno de México en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2010²⁵ para contener la crisis económica difieren de las aplicadas durante 2009 por la necesidad de allegarse de recursos fiscales. Los ingresos tributarios durante el primer semestre de 2009 cayeron 12,7% en términos anualizados (SHCP, 2009a). Ante esta situación, el gobierno federal ha planteado cuatro vías de acción:

²⁰ Banco de México e INEGI.

²¹ El ahorro interno como porcentaje del PIB pasó de 14,7% en 1994 a 20,7% en 1999. Por el contrario, el ahorro externo disminuyó de 7% a 2,8% con respecto al PIB en el mismo período. Asimismo, la IED como porcentaje del déficit en cuenta corriente cayó del 37% en 1994 al 90,5% en 2000, lo cual implica que este déficit se financió crecientemente con ahorro externo de largo plazo.

²² Este incrementó fue posible gracias a la contratación de coberturas petroleras en 2008, lo que permitió recibir un fijar el precio de los barriles de petróleo mexicanos en un contexto de reducción en sus precios.

²³ 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 implica un incrementó de 23% en las transferencias que reciben las familias a través del Programa Oportunidades y 49% en el Programa de Apoyo Alimentario.

²⁴ El Servicio Nacional de Empleo colocó a 880.000 personas en puestos de trabajo en 2008. Entre enero de junio de 2009 ha colocado a 524.000 trabajadores. El Programa de Preservación del Empleo destinará 2.000 millones de pesos durante 2009 para proteger el empleo en industrias de alta tecnología como la automotriz, eléctrica y electrónica.

²⁵ La propuesta aun está sujeta a aprobación del Poder Legislativo.

incremento de los ingresos públicos, reducción del gasto programable en 1,4%, incremento en el déficit público como porcentaje del PIB a 0,5% y aumento en el presupuesto para combatir la pobreza²⁶. En materia social, se busca incrementar el presupuesto destinado a los principales programas para combatir la pobreza en más de 50% con respecto a 2010. También se otorgará un nuevo apoyo a niños menores de 9 años. En particular, se mantendrá el apoyo Vivir Mejor, se ampliará y fortalecerán los programas Oportunidades y Apoyo Alimentario para atender a un millón 350.000 familias más y se incrementaría el presupuesto del PET y el Seguro Popular²⁷. Finalmente, en materia laboral se mantendrían las políticas establecidas en el Acuerdo.

CUADRO 1
MÉXICO: RESPUESTAS GUBERNAMENTALES A LOS CHOQUES EXTERNOS, 1995-2010

Política	Crisis 1995 ^a	Crisis 2009	
		2009 ^b	2010 ^c
Política fiscal	Incremento de los ingresos públicos. 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%).	Reducción y/o congelamiento de los precios y tarifas del sector público. Aumento del gasto programable en 11,6% gracias a las coberturas petroleras.	Incremento de los ingresos públicos. 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 de deuda	Establecimiento de la libre de 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.	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 tasa de interés para fomentar la actividad económica.	Libre flotación del peso. Mantener la Tasa de Interés Interbancaria al 4,5%.
Política social	Creación del Programa de Alimentación y Nutrición Familiar. Creación del Programa de Empleo Temporal (PET). Fortalecimiento de los subsidios al consumo existentes (por ejemplo a la tortilla).	Creación del apoyo alimentario “Vivir Mejor”. Fortalecimiento del PET y ampliación a zonas urbanas. Fortalecimiento de los programas sociales.	Se mantiene el apoyo alimentario “Vivir Mejor”. Se mantiene el PET en áreas urbanas. Ampliación del Programa Oportunidades en las áreas urbanas para alcanzar a 5 millones 800 mil de familias.

(Continúa)

²⁶ Este incremento corresponde al asignado a la asistencia social de acuerdo con la clasificación funcional del gasto público.

²⁷ De aprobarse el presupuesto propuesto por el Presidente, el Seguro Popular estará en posibilidades de mantener la afiliación de 10,4 millones de familias en 2010 con las que se estima cerrar en 2009, por lo que el presupuesto del Programa ascendería a 53.625 millones de pesos. El PET tendrá un incremento real de 27,8% en 2010 con respecto a 2009.

Cuadro 1 (conclusión)

Política	Crisis 1995 ^a	Crisis 2009	
		2009 ^b	2010 ^c
	<p>Apoyo de hasta 13% del total de la cartera vencida de los bancos a través de 65.000 millones de pesos.</p> <p>Garantizar que ningún ahorrador ni acreedor de la banca pierda sus depósitos</p>		<p>Incremento en las transferencias monetarias de los programas alimentarios. (Oportunidades y PAL).</p> <p>Se tiene contemplado un apoyo económico adicional de 130 pesos para las familias beneficiarias de Oportunidades y del Programa de Apoyo Alimentario por cada niño entre 0 y 9 años de edad.</p>
Política laboral y de vivienda ^d	<p>Incremento de 10% a los salarios mínimos y profesionales.</p> <p>Bonificación fiscal a los trabajadores de bajos salarios.</p> <p>Ampliación de la cobertura de atención médica de dos a seis meses a los desempleados transitorios.</p> <p>Intensificación de los programas de capacitación.</p> <p>Creación del Programa Especial para la Vivienda y el Empleo.</p>	<p>Establecimiento del Programa de Preservación del Empleo para las empresas en Paro Técnico.</p> <p>Ampliación de la capacidad de retiro de ahorro en caso de desempleo así como la disminución del tiempo de pertenencia al sistema.</p> <p>Ampliación de dos a seis meses la cobertura de atención médica y de maternidad del Seguro Social para los trabajadores que hubiesen perdido su empleo y para sus familias.</p> <p>Fortalecimiento del Servicio Nacional de Empleo.</p> <p>Ampliación del número de créditos para las familias de bajos ingresos para la vivienda y establecimiento el Pacto Nacional para la Vivienda.</p>	

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.

^a 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, 2 de enero de 2009 (www.presidencia.gob.mx).

^b 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 la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios del 27 de noviembre de 2009. Fuente: www.diputados.gob.mx.

^c Cifra sujeta a cambios, en función del siguiente comunicado del 15 de enero de 2010. Banco de México. Comunicado sobre política monetaria. Fuente: www.banxico.org.mx.

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

II. Mercado de trabajo

A. Relación entre desempeño económico y mercado laboral

Los choques externos que se presentan en una economía tienen un impacto importante en las condiciones del mercado laboral. Éste, a su vez, es fundamental para explicar el comportamiento del ingreso de los hogares, pues la mayor parte de éstos se deriva de los salarios (Banco Mundial, 2009). Por ejemplo, en México los ingresos derivados del mercado laboral representaron, en 2008, el 62,3% de los ingresos monetarios totales en promedio, lo cual significó una caída del 3,2% de los ingresos en términos reales en comparación con lo registrado en 2004²⁸. A precios constantes, de 2006 a 2008, los ingresos monetarios corrientes totales y los ingresos por remuneraciones al trabajo muestran un sutil comportamiento a la alza, sin embargo, la proporción de los ingresos laborales con relación al total del ingreso observa una disminución de 2006 a 2008 (véase el cuadro 2).

CUADRO 2
MÉXICO: CRECIMIENTO DEL PIB E INGRESO CORRIENTE TOTAL, 1994-2008

	1994-1996		2000-2002		2006-2008	
Tasa de crecimiento del ingreso corriente monetario (%)	-36,63		-1,14		-2,67	
Crecimiento del PIB en pesos constantes (%)	4,40	-6,20	6,60	0,00	1,30	-6,80
	(1994)	(1995)	(2000)	(2001)	(2008)	(2009)

Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH.

Nota: el valor de 2009 corresponde al segundo trimestre.

Los efectos de las crisis y las recesiones económicas han tenido efectos 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%. No obstante, durante la recesión económica de 2000-2001, de manera extraordinaria, los ingresos del decil más bajo de la población aumentaron un 23,7%. En la crisis de 2008, para el mismo decil, los ingresos disminuyeron alrededor del 8%. Los deciles más ricos, por su parte, reflejaron disminuciones en sus ingresos por persona en 29%, 7,3% y 3,2% para los ciclos de 1995, 2000-2001 y 2008, respectivamente. Aproximadamente, el porcentaje de

²⁸ Los datos hacen alusión al promedio trimestral de los ingresos por hogar a precios constantes de 2008. Fuente: Cálculos propios con base en la ENIGH 2008 (INEGI, 2008).

las remuneraciones al trabajo como proporción del ingreso corriente monetario de los hogares en pobreza moderada (o patrimonial) fue del 73% en las zonas urbanas y 59,9% en las zonas rurales en 2008²⁹. Si bien los efectos negativos de las fluctuaciones macroeconómicas inciden en los niveles de empleo, la proporción de los ingresos que provienen del empleo en un mismo hogar pueden revelar en qué medida se es vulnerable a los choques económicos, ya que la mayoría de los sectores desprotegidos de la población tiene como principal vía para mejorar su calidad de vida, el destinar una mayor parte de su tiempo al trabajo. Por otra parte, de acuerdo con datos de la ENIGH 2008, se estima que en México alrededor de 9,6 millones de hogares (36,4% del total) se sostienen económicamente mediante el autoempleo, los cuales representan el 49% de los hogares rurales y el 29,3% de los hogares urbanos. Esta situación se deriva de las difíciles condiciones para el acceso a empleos de calidad. De acuerdo con el tipo de pobreza, tanto en 1992 como en 2008 los ingresos laborales son la principal fuente de ingreso en la totalidad de los hogares, independientemente de su situación socioeconómica. En 2008, la proporción de los ingresos por negocios propios ha descendido en comparación con 1992: en los hogares en pobreza el ingreso por negocios propios ha disminuido de un 23,7% a un 19,1%. En contraste, los ingresos por transferencias han adquirido mayor importancia: en el caso de los hogares en situación de pobreza alimentaria el porcentaje de ingresos por este concepto pasó del 7,9% en 1992 a un 22,8% en 2008 (véase el cuadro 3). Los niveles de empleo, al igual que los ingresos laborales guardan una estrecha relación con el comportamiento de la economía.

CUADRO 3
MÉXICO: COMPOSICIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES POR CONDICIÓN DE POBREZA, 1992-2008

Promedio mensual	1992									
	Total	%	Pobreza							
			Alimen- taria	%	Capaci- dades	%	Patrimo- nial	%	No pobres	%
Ingreso corriente monetario	9 573	100	2 402	100	2 870	100	4 032	100	14 038	100
Ingresos por remuneraciones al trabajo	5 754	60,1	1 495	62,3	1 858	64,8	2 748	68,1	8 177	58,2
Ingresos por negocios propios y sociedades	2 930	30,6	703	29,2	752	26,2	957	23,7	4 521	32,2
Ingresos por renta de propiedad	145	1,5	12	0,5	14	0,5	24	0,6	243	1,7
Ingresos por transferencias	731	7,6	190	7,9	243	8,4	302	7,5	1 077	7,7
	2008									
Ingreso corriente monetario	9 813	100	2 318	100	2 754	100	3 973	100	8 381	100
Ingresos por remuneraciones al trabajo	6 047	61,6	1 246	53,7	1 607	58,4	2 570	64,7	2 627	61
Ingresos por negocios propios y sociedades	1 877	19,1	527	22,7	591	21,5	759	19,1	969	19,1
Ingresos por renta de propiedad	592	6	12	0,5	15	0,6	30	0,8	1 646	7,1
Ingresos por transferencias	1 225	12,5	529	22,8	534	19,4	599	15,1		12

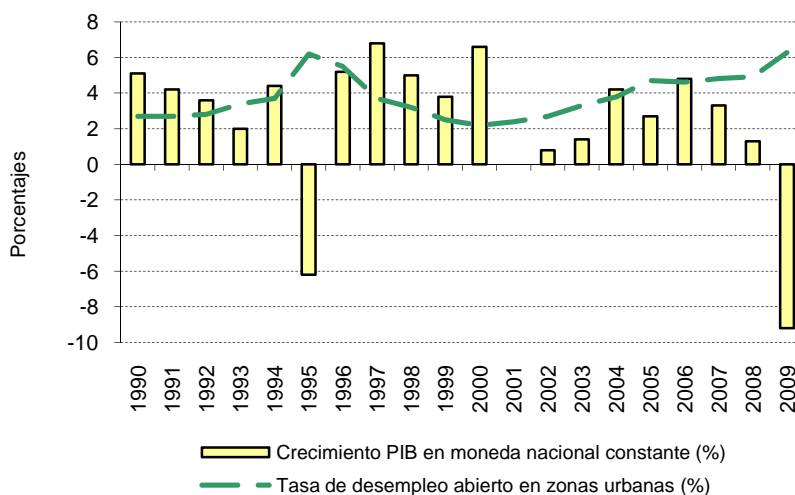
Fuente. Elaborado a partir de la ENIGH 1992 y 2008.

* Pesos constantes (agosto de 2008).

²⁹ Información con base en datos de la ENIGH 2006 (INEGI, 2006).

Uno de los períodos más representativos para demostrar la relación entre las condiciones del mercado de trabajo y el crecimiento económico es la crisis económica de 1995, donde caídas en la tasa de crecimiento de la economía tienen una relación inversa con los niveles de desempleo. Durante la crisis de 1995 el desempleo abierto en las zonas urbanas creció un 67,5%; entre 2000 y 2001 el aumento en el mismo indicador resultó menos severo: 9%. En el contexto de la crisis financiera actual, entre el tercer trimestre de 2008 y el segundo trimestre de 2009 se ha registrado un aumento en la tasa de desempleo del 27,6%. Las variaciones porcentuales de la ocupación informal para las crisis de 1995, 2001 y 2009 han sido del 3,4%, 0% y 2%, respectivamente³⁰.

GRÁFICO 10
MÉXICO: CRECIMIENTO DEL PIB Y DESEMPLEO, 1990-2009
(En porcentajes)



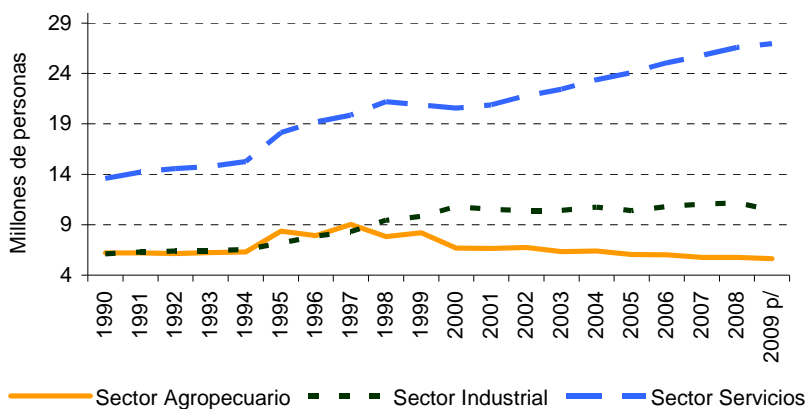
Fuente: Elaboración propia con base en INEGI y Presidencia de la República.

Nota: El valor de 2009 corresponde al segundo trimestre.

Otra herramienta útil para verificar la relación entre el mercado laboral y el crecimiento económico lo constituye la elasticidad-producto del empleo total, es decir, los cambios en el crecimiento del empleo ante cambios en el PIB (véase el cuadro 3 y el gráfico 10). La sensibilidad del empleo formal al crecimiento fue mucho mayor durante la crisis de 1995 que durante la del 2002, y además de manera diferente para los trabajadores formales y para la totalidad de los trabajadores. De acuerdo con las elasticidades mostradas en el cuadro 4, se aprecia que los grados de variaciones en la cantidad demandada de trabajadores ante una variación en el nivel de producción son más notables de 1993 a 1997 que en los últimos 12 años. Si consideramos únicamente al empleo formal, el efecto del crecimiento del producto nacional es aun más limitado para generar empleos. Con el fin de analizar con mayor profundidad la relación del desempeño macroeconómico nacional con su mercado laboral, se analizará el comportamiento de los principales indicadores laborales a partir de 1990.

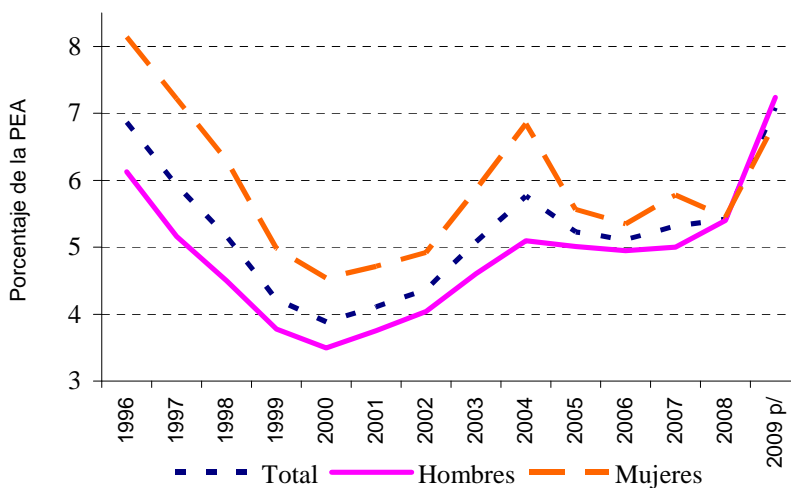
³⁰ La ocupación en el sector informal se calculó conforme la definición de Levy (2008): trabajadores que no tengan acceso a los servicios del IMSS e ISSSTE. Para 2009, las tasas de informalidad son al segundo trimestre del año, por lo que este dato puede variar al finalizar el mismo. Fuente: Cálculos propios con base en datos de Presidencia de la República e INEGI.

GRÁFICO 11
MÉXICO: POBLACIÓN OCUPADA POR SECTORES ECONÓMICOS, 1990-2008



Fuente: Elaboración propia con base en CAMACRO, Sexto Informe de gobierno, Ernesto Zedillo y ENOE.

GRÁFICO 12
MÉXICO: TASA DE DESOCUPACIÓN URBANA, POR SEXO, 1996-2009

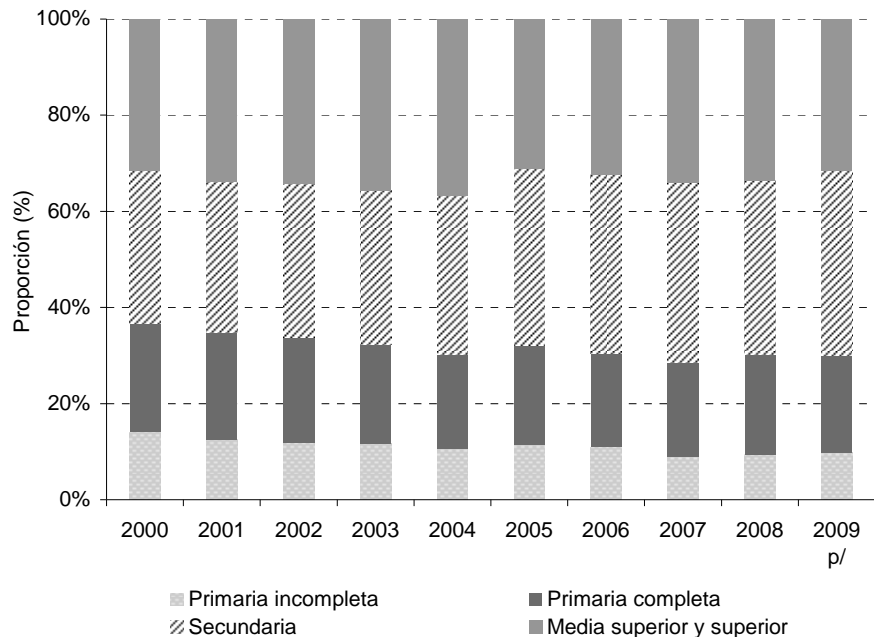


Fuente: Elaboración propia con base en ENOE (INEGI).

Nota: Corresponde al agregado de 32 ciudades.

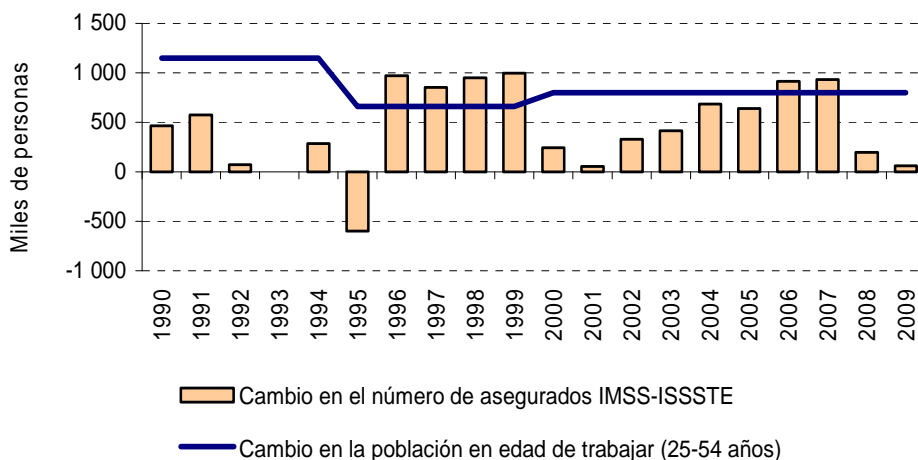
p/ Datos corresponden al segundo trimestre de 2009.

GRÁFICO 13
MÉXICO: POBLACIÓN DESOCUPADA POR NIVEL DE INSTRUCCIÓN, 2000-2009



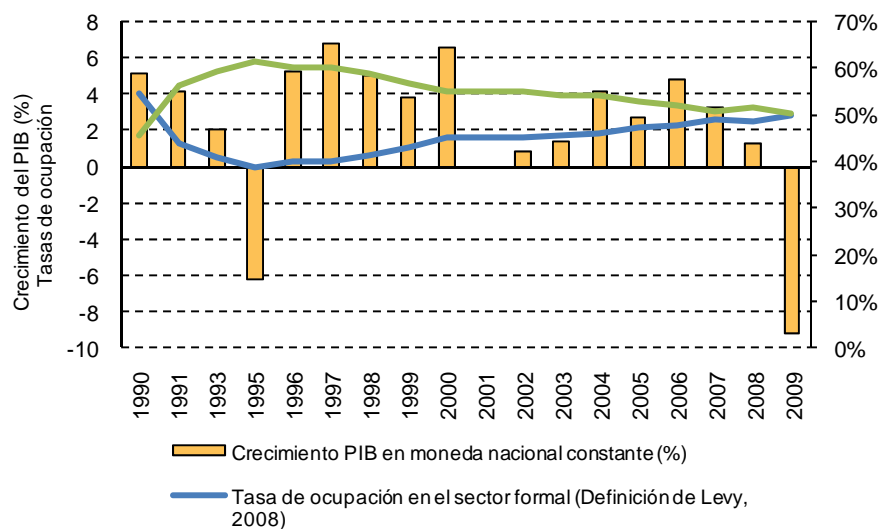
Fuente: Elaboración propia con base en ENOE (INEGI).

GRÁFICO 14
MÉXICO: CAMBIO EN EL NÚMERO DE ASEGURADOS Y DE LA POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR, 1990-2009



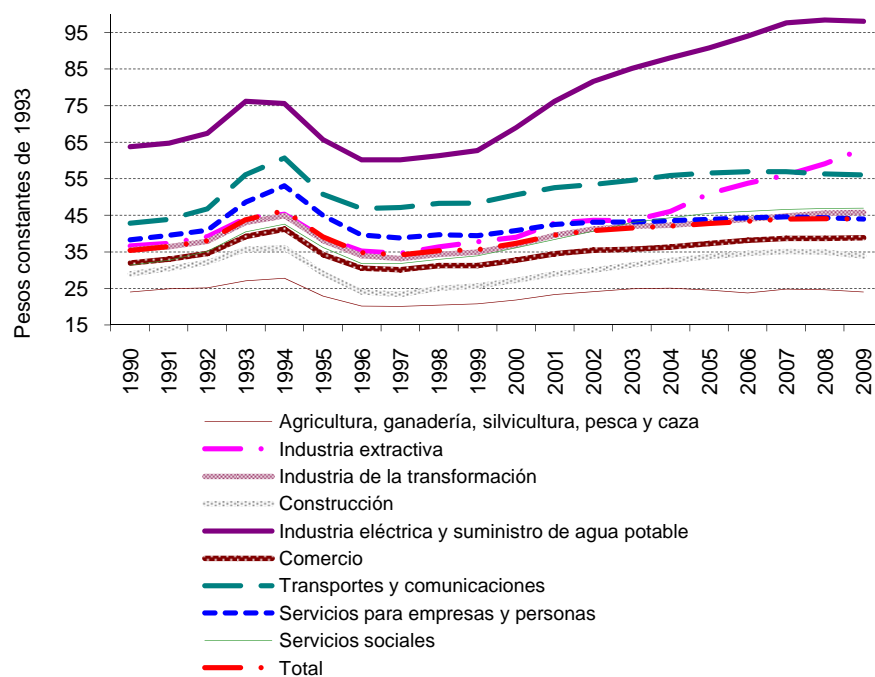
Fuente: Elaboración propia con base en Sexto Informe de Gobierno, Ernesto Zedillo, Tercer Informe de Gobierno, Felipe Calderón y Banco Mundial.

GRÁFICO 15
MÉXICO: CRECIMIENTO DEL PIB, EMPLEO FORMAL E INFORMAL, 1990-2009



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI y Presidencia de la República.

GRÁFICO 16
MÉXICO: SALARIOS ANUALES PROMEDIO POR SECTOR DE ACTIVIDAD ECONÓMICA
(Pesos diarios, base 1993)



Fuente: Elaboración propia con base en el Sexto Informe de Gobierno, Ernesto Zedillo, y en el Tercer Informe de Gobierno, Felipe Calderón.

CUADRO 4
MÉXICO: ELASTICIDAD-PRODUCTO DEL EMPLEO TOTAL, 1987-2003

Período	Elasticidad-producto del empleo total	Período	Elasticidad-producto del empleo formal
1993-1997	0,93	1987-2004	0,347
1997-2001	0,47	1994-1996	0,184
2001-2005	0,37	2001-2003	0,466

Fuente: Organización Internacional del Trabajo y Banco Mundial.

B. Evolución de la participación laboral

El comportamiento de las tasas de participación laboral puede ofrecer mayores elementos de análisis para observar los efectos de los ciclos económicos en el mercado laboral. Para el segundo trimestre de 2009 la tasa de participación laboral fue del 58,1% de la Población Económicamente Activa con respecto a la población total en edad de trabajar (ENOE, 2009). Sin embargo, entre 2008 y 2009 este porcentaje cayó 1,4% (véase el cuadro 5).

CUADRO 5
MÉXICO: EVOLUCIÓN DE LA OCUPACIÓN Y EL EMPLEO, 1990-2009

Años		1990	1994	1996	1998	2000	2002	2008	2009	Cambio porcentual entre 1990 y 2009	Cambio porcentual entre 2008 y 2009
Población ocupada total a/	Total	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	39,5	40,3	43,9	43,3	9,6	-1,4
	Hombres	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	26,0	26,4	27,4	27,1	4,2	-1,1
	Mujeres	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	13,5	13,9	16,5	16,2	20	-1,8
Población ocupada en el sector agropecuario ^a		6,2	6,3	7,9	7,8	6,7	6,7	5,8	5,6	-9,6	-3,4
Población ocupada en el sector industrial ^a		6,1	6,6	7,9	9,4	10,8	10,4	11,2	10,4	70,4	-7,1
Población ocupada en el sector servicios ^a		13,6	15,3	18,1	19,9	20,9	20,9	26,6	27,0	98,5	1,5

Fuente: Elaboración propia con base en ENE, ENOE, CEPAL, Centro de Análisis Macroeconómico (CAMACRO) y Presidencia de la República.

^a Millones de personas.

De acuerdo con la población ocupada por sector de actividad económica, el sector de ocupación predominante del país es el de los servicios. El sector agropecuario ocupa el tercer lugar, en un número de personas ocupadas cada vez menor (véase el gráfico 11). De 1990 a 2009 se ha reducido en 9,6%. Por su parte, el sector servicios se ha incrementado en 98,5%, y el número de empleados en la industria ha crecido en 70,5% para el mismo período. Los tres sectores han resentido los efectos de la crisis financiera de 2008-2009. Sin embargo, los tres presentan comportamientos muy distintos. Entre 1994 y 1996 la población ocupada tuvo un continuo aumento. El sector industrial tiene un comportamiento más ambiguo a partir del año 2000. Durante la recesión 2000-2001 los sectores terciario y primario observan disminuciones, mientras que el número de personas que se incorporan en el sector industrial aumentó. En la actual crisis se percibe una ligera disminución del empleo en la industria.

Un elemento interesante para incluir en el análisis es la situación laboral de las personas en situación de pobreza. Los factores que dificultan la generación de empleos para la población general, pero que también pueden incidir en las dificultades de la población pobre para colocarse laboralmente son (Banco Mundial, 2005): a) una dotación inicial limitada de capital humano, b) la rigidez de la legislación mexicana en materia laboral que incrementa los costos de la contratación y el despido, y

limita las contrataciones de medio tiempo y las contrataciones a prueba, c) la estructura del sistema de seguridad social, d) el marco legal y las condiciones de operación para las micro y medianas empresas; e) el ritmo lento del crecimiento económico y f) los altos costos para la apertura de negocios derivada de la regulación. Los sectores en los cuales generalmente se depende en mayor medida del capital humano y la competitividad de los recursos humanos son el industrial y el de servicios. En consecuencia, se observa que la mayoría de las personas ocupadas en pobreza alimentaria se desempeñan en actividades agropecuarias, mientras que entre la población en pobreza patrimonial y los no pobres, la mayor parte de los que cuentan con un empleo laboran en la rama de los servicios (véase el cuadro 6).

CUADRO 6
MÉXICO: POBLACIÓN OCUPADA POR SECTOR DE ACTIVIDAD Y
CONDICIÓN DE POBREZA, 2008

Sector	Alimentaria		Capacidades		Patrimonio		No pobres	
	Ocupados	%	Ocupados	%	Ocupados	%	Ocupados	%
Primario	2 282 199	40,7	2 815 478	35,0	4 135 231	24,4	1 819 956	6,6
Secundario	1 264 076	22,6	1 968 238	24,5	4 636 060	27,4	6 845 660	24,8
Terciario	2 058 489	36,7	3 249 447	40,5	8 149 202	48,2	18 991 589	68,7
Total	5 604 764	100,0	8 033 163	100,0	16 920 493	100,0	27 657 205	100,0

Fuente: Cálculos de SEDESOL con base en la ENIGH 2008.

La medición de los niveles de desempleo también constituye un buen indicador para observar los efectos de los impactos económicos en el mercado laboral. Las tasas de desocupación (que sustituyen a las tasas de desempleo abierto) se muestran sensibles al entorno macroeconómico. A partir de 1996 los niveles de desempleo descienden hasta el año 2000. Entre 2008 y el primer semestre de 2009 se observa un incremento notable en este indicador, el cual retoma niveles cercanos a los de 1996 (véase el gráfico 12). Las tasas de desocupación son más altas para las mujeres que para los varones en las principales zonas urbanas (gráfico 12). Sin embargo, en 2008 los niveles de desocupación han convergido para ambos sexos. Entre 1996 y 2000 las tasas de desocupación descendieron en un 47%, mientras que entre 2008 y 2009 el aumento fue del 35%. Por otra parte, es de llamar la atención que la mayor parte de las personas desocupadas cuenten con educación secundaria en adelante (véase el gráfico 13).

C. Evolución de la informalidad

1. Definición de informalidad

El concepto de la informalidad, dada su amplitud, ha recibido propuestas diversas. De acuerdo con De Laiglesia (2009), por lo general los términos informalidad o sector informal hacen referencia a las actividades económicas efectuadas fuera del entorno institucional. La Organización Internacional del Trabajo (De Laiglesia, 2009) considera que el sector informal abarca a las empresas (formadas o que pertenecen al sector de los hogares) que ocasionalmente emplean a familiares o empleados, y a las empresas de empleadores informales que son pequeñas o que no registran a sus trabajadores. Bajo esta definición el empleo informal puede también incluir a empleadores, empleados, operadores por cuenta propia y trabajadores familiares sin pago en empresas informales, además del servicio doméstico, los trabajadores casuales, temporales o de turno parcial y los trabajadores no registrados. En consecuencia, un trabajador se le puede denominar como informal si es auto empleado no calificado, asalariado en una pequeña empresa privada o un trabajador de cero ingresos. Para el caso de México, Santiago Levy (De Laiglesia, 2009) define como trabajadores formales a aquellos afiliados a los sistemas de seguridad social (del IMSS, del ISSSTE, etc.), mientras que los trabajadores informales

son los independientes, los pagados por comisión y los que pudiendo ingresar al IMSS no lo hicieron³¹. Este concepto gira en torno a la condición del acceso a las prestaciones y los servicios de salud públicos que conforman el sistema de seguridad social.

2. Características socioeconómicas de los trabajadores informales en México

De acuerdo con las características sociales de los trabajadores informales, se puede señalar que éstos laboran en el sector primario (entre el 82 y el 97% del empleo informal) y en las ciudades pequeñas. Los trabajadores informales son con frecuencia trabajadores sin educación (más del 80%), viven en familias grandes (de 7 personas o más), son 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), de acuerdo con De Laiglesia (2009). anterior.

3. Evolución de la informalidad en México

Para analizar el empleo formal y el informal se utiliza la definición de trabajador informal que adopta este estudio: aquel trabajador que no se encuentra asegurado por el IMSS o por el ISSSTE, de acuerdo con la definición de Levy (De Laiglesia, 2009). Algunos estudios señalan que el porcentaje del empleo informal ha disminuido ligeramente entre 1995 y 2007, pero el número absoluto de trabajadores informales sigue incrementándose (De Laiglesia, 2009). El gráfico 14 ilustra una comparación del crecimiento de los trabajadores asegurados en el IMSS o el ISSSTE, que representan al sector formal de la economía y el crecimiento de la población en edad de trabajar (de 25 a 54 años), según el Banco Mundial (2009). Durante el período 1990-2009 se registra una diferencia notable entre el crecimiento de la población en edad de trabajar y del empleo formal. Como se puede observar, el crecimiento del empleo formal es insuficiente con relación al crecimiento de la población en edad de trabajar los períodos 1990-1995, 2000-2005 y 2008-2009³².

A lo largo de todo el período de estudio (1990-2009), la población ocupada dentro del sector informal ha tenido una proporción importante del mercado laboral. No obstante, en 2007 y 2009 se tienen puntos de convergencia. A fines de 2009 las proporciones similares del sector formal e informal podrían mostrar un cambio importante según la evolución de la actual crisis económica (gráfico 15). Asimismo, el Banco Mundial (2007) ha señalado que, por una parte, el empleo total se ha incrementado a un ritmo más lento que el Producto Interno Bruto a partir de 1995, y que el empleo formal como proporción del empleo total ha disminuido paulatinamente entre 1990 y 1995, y a partir del año 2000. Por otra parte, parte de la disminución del porcentaje del empleo formal se trasladó al sector informal, o bien como trabajador independiente. De acuerdo con estimaciones del Banco Mundial (2007)³³, el crecimiento del PIB tendría que ser del 4% o más en las próximas dos décadas para crear un número suficiente de empleos formales considerando el crecimiento de la población en edad de trabajar.

4. Movilidad laboral

Diversos estudios han mostrado que existe un notable nivel de movilidad entre los sectores formal e informal (De Laiglesia, 2009; Esquivel y Díaz-Ordaz, 2008). De Laiglesia (2009) analiza estos cambios entre 2002 y 2005. Por su parte, Levy hace lo propio para el período 1997-2006 para medir

³¹ Esta definición se adopta en el presente estudio.

³² No hay información disponible de la población en edad de trabajar para 2005, en concordancia con los cálculos del Banco Mundial (2007). Sin embargo, se puede observar en la gráfica que el crecimiento de empleos formales no es suficiente para el crecimiento de la población en edad de trabajar registrada en el año 2000.

³³ Con base en proyecciones del Consejo Nacional de Población para 2025, se estimaron los números anuales de empleos creados a diferentes tasas de crecimiento del PIB.

los efectos de las políticas sociales en la incidencia de la informalidad³⁴. De Laiglesia (2009) emplea el concepto del contrato laboral para definir la formalidad del empleo. Tomando como base este concepto, se obtienen las siguientes cifras: el 66% de los trabajadores formales en 2002 continúan teniendo un empleo formal en 2005, mientras que alrededor del 18% se ha movido al sector informal y el resto deja de trabajar. Para los trabajadores informales también existe una gran movilidad, con aproximadamente el 20% de trabajadores informales que se mueven al sector formal, aunque hay un mayor porcentaje de personas del sector informal que dejan de trabajar en 2005 y que formaban parte de la fuerza laboral en 2002 -40% aproximadamente- (De Laiglesia, 2009). En suma, se registran altas movilidades entre los sectores formales e informales tanto en un sentido como en otro, sin embargo, no son ocasionadas por las crisis económicas como se pudo observar anteriormente.

D. Evolución de las remuneraciones y los salarios

Además de los indicadores expuestos anteriormente, las condiciones salariales generalmente guardan también una fuerte relación con el comportamiento de las variables macroeconómicas. A precios constantes de 1993, los salarios diarios de los trabajadores por rama de actividad económica presentan el mismo comportamiento que la tasa de crecimiento del PIB (véase el gráfico 16). Las reducciones más importantes en los salarios se presentaron en 1995, a raíz de las presiones inflacionarias que acompañaron a la crisis económica. Desde finales de la década de los noventa los incrementos fueron paulatinos hasta alcanzar un punto de inflexión en 2009. Los tres sectores mejor remunerados son la industria eléctrica y de la provisión de agua; transportes y telecomunicaciones; y los servicios para empresas y personas, mientras que las ramas de actividad con más bajo ingreso son el comercio; la construcción; y las actividades agropecuarias.

Entre 1990 y 2009 las tres ramas con los mayores incrementos salariales han sido la industria eléctrica y la extractiva. En términos generales, los salarios mostraron un incremento promedio del 30,6% de 1990 a 1994. En 1995 y 1996 tuvieron una drástica reducción como consecuencia de la crisis. A partir de entonces han aumentado paulatinamente, pero en muchos casos no han recuperado el nivel 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 de la construcción. Extraordinariamente, en la recesión del período 2000-2001 las remuneraciones reales registraron un crecimiento continuo. 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.

E. Vulnerabilidad de los ingresos ante la crisis

Los patrones de variación en el ingreso brindan información sobre la vulnerabilidad de los pobres y de quienes están en riesgo de caer en la pobreza. El Banco Mundial (2005) realizó diversos análisis sobre los cambios en el ingreso de acuerdo con las características de los jefes del hogar a través de varias encuestas con datos panel. En primer lugar, analizó los cambios en el ingreso a nivel urbano, después llevó a cabo una comparación sobre la vulnerabilidad en períodos de crisis y de estabilidad macroeconómica para los hogares urbanos. Finalmente, realizó un estudio sobre los cambios de ingreso a nivel urbano y rural, y las diferencias entre éstos con base en la Encuesta Nacional de Empleo Trimestral.

³⁴ Para el análisis de la movilidad, Levy hizo un seguimiento de los trabajadores registrados en el IMSS de 1997 a 2006. Levy (s/f).

CUADRO 7
MÉXICO: GRADO DE VARIACIÓN EN EL INGRESO A NIVEL URBANO, 1992-2002

Nivel de educación formal	Hogares con mayor educación formal > Hogares con menor educación formal
Condición de empleo	Trabajadores informales y auto empleados > Trabajadores formales
Hogares según el estado civil de sus integrantes	Hogares con hombres y mujeres solteros > Hogares matrifocales

Fuente: Elaboración propia, con base en información del Banco Mundial (2005).

Como lo muestra el cuadro 7, los resultados en el ámbito urbano indican que los hogares con menor educación formal experimentaron menores variaciones en su ingreso con respecto a quienes tienen educación superior mientras que la variación es mayor para los trabajadores auto empleados e informales que para los formales. Asimismo, los hogares con hombres y mujeres solteros experimentan mayor variación que los matrifocales³⁵. En tiempos de estabilidad macroeconómica, los resultados muestran los siguientes patrones (véase el cuadro 8):

CUADRO 8
MÉXICO: GRADO DE DISPERSIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES EN TIEMPOS DE ESTABILIDAD MACROECONÓMICA, 1992-2002

Nivel de educación del jefe de familia	Jefes de familia que recibieron al menos educación secundaria > Jefes de familia que recibieron educación superior
Tipo de empleo del jefe de familia	Trabajadores informales, auto empleados y trabajadores sin remuneración > Trabajadores formales
Hombres según estado civil	Hombres solteros > Hombres casados
Mujeres según condición de madre soltera	Madres solteras > Madres con pareja matrifocal

Fuente: Elaboración propia, con base en información del Banco Mundial (2005).

Por su parte, los resultados de los patrones de cambio en el ingreso en los hogares urbanos muestran que éstos no difieren en épocas de crisis que en tiempos normales (tomando como base la crisis de 1994-1995) más que en las caídas importantes en los hogares con educación superior. En períodos de crisis, los resultados indicaron lo siguiente (véase el cuadro 9):

Los resultados sobre los cambios en la vulnerabilidad entre los hogares urbanos y rurales parecen no cambiar mucho entre unos y otros. Al igual que como se señaló anteriormente, los trabajadores auto empleados e informales registraron una mayor varianza que sus contrapartes formales tanto en el área urbana como la rural. La única diferencia es que los hogares rurales con jefes de familia menos educados sufren menos variaciones de ingreso con respecto al grupo base que sus contrapartes urbanas³⁶. Finalmente, los resultados del análisis de vulnerabilidad en los hogares rurales mostraron que aquellos que son encabezados por personas con menor educación tienden a sufrir mayor variación en su ingreso al igual que los encabezados por trabajadores mayores en comparación

³⁵ Familia matrifocal: unidad familiar conformada por la madre y sus hijos, en la que el padre biológico ocupa un papel temporal en la crianza. Fuente: Medciclopedia.

³⁶ Los resultados más importantes son que el impacto de los choques macroeconómicos afecta más a las áreas urbanas y se distribuye de manera equitativa entre esta población y en las reas rurales, hay cierta nivelación del consumo frente a choques externos.

con sus contrapartes más educadas y de menor edad. El resultado más importante de este análisis es que el grado de cambio en el ingreso es mucho mayor que las variaciones en el consumo, lo cual indica que los hogares rurales desarrollan estrategias de nivelación en el consumo.

CUADRO 9
MÉXICO: GRADO DE DISPERSIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES
EN PERÍODOS DE CRISIS, 1992-2002

Nivel de educación del jefe de familia	Jefes de familia que recibieron al menos educación secundaria < Jefes de familia que recibieron educación superior
Tipo de empleo del jefe de familia	Trabajadores informales, auto empleados = Trabajadores formales
Jefes de familia con o sin remuneración	Trabajadores sin remuneración > Trabajadores con remuneración
Hombres y madres según estado civil	Hombres y madres solteros = Hombres casados y madres con pareja matrifocal

Fuente: Elaboración propia, con base en información del Banco Mundial (2005).

III. Situación social y sistema de protección social

A. Evolución de la pobreza en México

1. Pobreza y crecimiento

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 de manera estrecha con el ciclo económico (Hernández y Trigueros, 2007), 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 (gráfico 6, cap. I). 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: capacidades, patrimonio y alimentaria. Sin embargo, el crecimiento económico tiene un rezago importante en cuanto a reflejarse en disminuciones 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 y otros, 2002).

En los ochenta, los cambios en la pobreza ocurrieron principalmente como consecuencia de los deterioros en la distribución del ingreso. En esta década, debido a la poca focalización y transparencia de los recursos, las diferencias entre la pobreza a nivel urbano y rural se incrementaron. Asimismo, durante la crisis de 1995, el efecto distribución generó un aumento significativo de la pobreza para el período 1992-1996, en zonas rurales. Mientras que de 1996 a 2000, este efecto generó un aumento considerable de la misma en el ámbito rural (Cortés y otros, 2002). La distribución del ingreso y los choques económicos tienen relación con las variaciones en los niveles de pobreza. De acuerdo con Esquivel (2008) la reducción en los niveles de pobreza ha sido el resultado de una menor desigualdad salarial, vinculada a la apertura comercial de México y a la mejor focalización de los programas sociales (como Progres-Oportunidades)³⁷. La crisis de 2008 ha sido prueba de estos dos factores, por una parte, la contracción del crecimiento económico elevó la pobreza patrimonial en 5,9 millones de personas, mientras que los programas sociales evitaron que 2,6 millones de personas ingresaran en esa condición (CONEVAL, 2009).

³⁷ Esquivel (2008) indica que un factor adicional que ha contribuido a la reducción de la pobreza ha sido el creciente flujo de las remesas provenientes de los Estados Unidos.

2. Pobreza en México

La evolución de la pobreza en México ha mostrado disminuciones desde 1992 hasta 2008, con aumentos significativos después de las crisis de 1995 y 2008. En el período 1992-2008, el porcentaje de personas en pobreza de patrimonio pasó de 53,1% a 47,4%³⁸ y la pobreza alimentaria disminuyó de 21,4% a 18,2%. Sin embargo, en términos absolutos, se registró un aumento de 4,4 millones de personas en pobreza de patrimonio y de 880.000 personas en pobreza alimentaria. En ese período, tanto en el ámbito rural³⁹ como en el urbano, disminuyó el porcentaje de personas en condición de pobreza⁴⁰. En el primero, la pobreza alimentaria pasó de 34% a 31,8% y la de capacidades de 44,1% a 39,1%. En el área urbana los cambios registrados fueron de 13% en 1992 a 10,6% en 2008 en pobreza alimentaria, mientras que la pobreza de capacidades pasó de 20,1% a 17,2%. En términos absolutos sólo el número de personas en pobreza de capacidades en el ámbito rural tuvo una disminución de 239.000 personas en ese período.

En 2008, 50,6 millones de personas estaban en pobreza 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). En términos porcentuales, las diferencias en los niveles de pobreza se acentúan entre los ámbitos rural y urbano. En el primero, la pobreza de patrimonio pasó de 66,5% en 1992 a 60,8% en 2008, mientras que en el ámbito rural pasó de 44,3% a 39,8% en los mismos años. El gráfico 18 más adelante muestra los aumentos en pobreza como consecuencia de las crisis de 1995 y 2008. La crisis de 95 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 más⁴¹. 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, generó que 5,1 millones de personas ingresaran en pobreza alimentaria, con respecto a 2006.

Debido a la crisis internacional, entre 2006 y 2008 se observó una reducción en las remuneraciones al trabajo subordinado entre los más pobres, pero también disminuciones en otras fuentes de ingreso de las familias, como en remesas⁴² y en el ingreso corriente no monetario, mientras que uno de los rubros que muestra crecimiento es el de transferencias gubernamentales⁴³. Uno de los factores que contribuyó a aminorar los efectos de la crisis de 2008 fue que más del 50%⁴⁴ de los hogares recibían algún apoyo derivado de los programas sociales. De acuerdo con las estimaciones realizadas con datos de la ENIGH 2008 (gráfico 18), 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

³⁸ En México el cálculo de la pobreza monetaria se basa únicamente en el ingreso corriente *per cápita*.

³⁹ El CONEVAL define como localidades rurales a aquellas menores a 15.000 habitantes, mientras que las urbanas son las que cuentan con una población mayor a 15.000 habitantes.

⁴⁰ En 2008, se consideró pobre alimentario a la persona con un ingreso mensual total menor a 949 pesos en el área urbana y de 707 pesos en el área rural.

⁴¹ Esta crisis afectó más a los sectores con ingresos medios y altos. Los pobres de las zonas rurales fueron menos afectados 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.

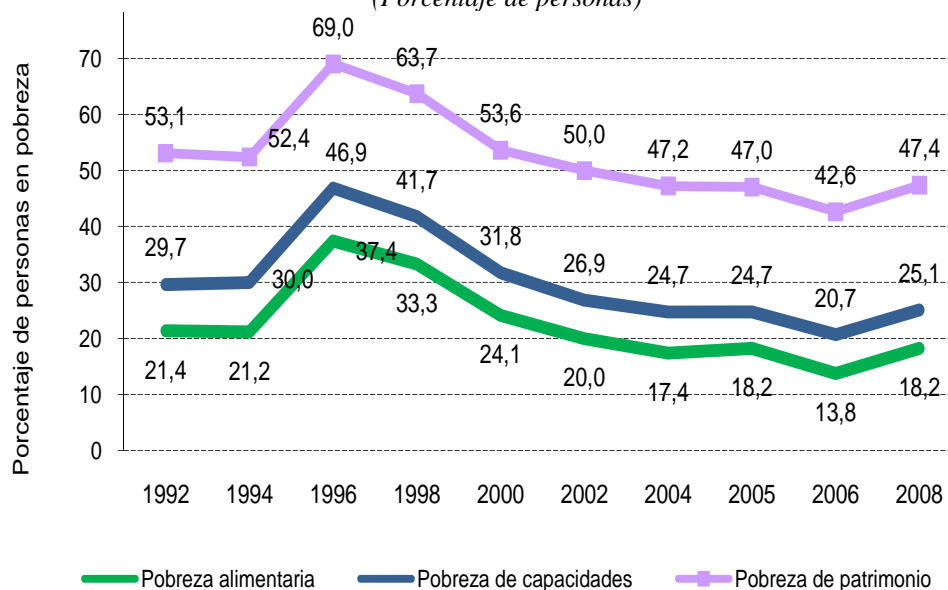
⁴² Székely M. y E. Rascón (2005) señalan que las remesas captadas por los hogares explicaron el 2% en la reducción de la pobreza alimentaria y el 12% en la disminución de la pobreza patrimonial de 2000 a 2002.

⁴³ Székely M. y E. Rascón (2005) señalan que el programa de transferencias condicionadas Procampo contribuyó a la reducción de la pobreza en un 6% de 2000 a 2002. El Banco Mundial (2004) estima que este programa representaba el 2,4% del ingreso de los hogares del primer quintil a nivel nacional mientras que Oportunidades representaba el 5,9% para el mismo estrato en 2002.

⁴⁴ En 1992 sólo 30,7% de los hogares contaba con algún tipo de protección. En contraste, en 2008 56% de los hogares estaban protegidos.

20% más pobre de la población, las transferencias del programa Oportunidades⁴⁵ aumentaron 28% (de 617 a 792 pesos), las becas 36% y se registraron aumentos en el ingreso de los Adultos Mayores.

GRÁFICO 17
MÉXICO: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA POR INGRESOS, 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.

B. Evolución de la desigualdad en México

1. Evolución de la 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 (cuadro10). El coeficiente de Gini⁴⁶ 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, ésta 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 de 5%. Lo que corrobora los pocos avances en la distribución del ingreso, ya que con respecto a 1992, este número sólo ha disminuido en 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. Sin embargo, la crisis de 1995 implicó un deterioro generalizado de las condiciones de vida de la población, principalmente del grupo con mayores ingresos (Székely, 2005). La igualdad a nivel urbano mejoró mientras que a nivel

⁴⁵ Székely M. y E. Rascón (2005) señala que la expansión y derrama económica de Oportunidades generó una reducción de la pobreza alimentaria y de capacidades de 48 y 33% respectivamente de 2000 a 2002.

⁴⁶ El coeficiente de Gini es una medida de concentración del ingreso: toma valores entre cero y uno. Cuando el valor se acerca a uno, indica que hay mayor concentración del ingreso; en cambio cuando es cercano a cero la concentración del ingreso es menor.

rural empeoró. En parte, esto fue reflejo de la caída de los salarios medios del quintil más rico en un 41%, frente a una reducción media de los salarios del 34% (Baldacci y otros, 2002). No obstante la creciente proporción del ingreso correspondiente al quintil más pobre de la población, el gasto mensual de ese grupo disminuyó en términos absolutos entre 1994 y 1996.

CUADRO 10
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 decil 2 a 5	15,1	14,9	15,6	15,0	16,9	16,6	9,9
% ingreso decil 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 (en pesos)	1 080	1 179	861	986	1 498	1 377	27,5
Ingreso per cápita trimestral 10% más rico (en pesos)	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
Número de años para 10% pobre = 10% rico ^a	70	70	70	72	66	67	-4,3
Coefficiente de Gini ^b	0,475	0,477	0,454	0,481	0,446	0,458	-3,6

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI y CONEVAL.

^a 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.

^b Estimaciones de Székely (2005) e INEGI, de acuerdo con la distribución del ingreso por deciles de hogares.

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 10). 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. Estas crisis han contrarrestado los avances que se habían obtenido hasta 2006. En ese año se tuvo una mejora de todos los indicadores de desigualdad, con respecto a 1992, y además se había logrado eliminar los efectos ocasionados por la crisis de 1995 sobre la desigualdad de la distribución. Aunque el choque económico de 2008 tuvo efectos menores a los de 1995, éstos continúan siendo significativos y afectando a la población más pobre del país, por lo que contar con una adecuada red de protección social resulta indispensable.

2. Evolución de la desigualdad de acceso a los bienes y servicios

La desigualdad en términos de ingreso también debe medirse de acuerdo con el acceso a bienes y servicios básicos, en tanto que esto contribuye a mejorar la calidad de vida de las personas. La pobreza medida en estos términos registró una disminución entre 1992 y 2008 (véase el cuadro 11). Los hogares con piso de tierra a nivel nacional disminuyeron de 15,8% a 6,1% mientras que para los hogares del primer quintil (20% más pobre) pasó de 46,2% en 1992 a 18,9% en 2008. Asimismo, a nivel nacional el porcentaje de hogares sin electricidad pasaron de 6,5% a 1,1% y aquellos sin agua entubada disminuyó de 18,5% a 11,3%. La inasistencia escolar de niños entre 8 y 12 años se redujo de 5,1% a 2,1%, en los mismos años, disminución aun más significativa para el 20% más pobre al pasar

de 8,9% a 3,4%; lo que implica una disminución en la brecha de este indicador. El porcentaje de analfabetas también registró disminuciones importantes para el 20% más pobre, ya que pasó de 26,8% a 17,9%. En nutrición, la prevalencia de bajo peso y baja talla en niños menores de 5 años disminuyó de 14,2% (en 1988) a 5% (en 1996) y de 22,8% a 12,5%, respectivamente. Como se observa en el cuadro 11, las disminuciones fueron más significativas en los hogares más pobres o pobres extremos, lo que implica que las brechas de desigualdad en servicios de infraestructura básica y bienes de consumo duradero se redujeron. Los pobres extremos sin refrigerador y lavadora pasaron de 81,5% a 42,7% y de 90,5 a 76,9%, respectivamente.

CUADRO 11
MÉXICO: EVOLUCIÓN DEL ACCESO A LOS BIENES Y SERVICIOS
Y A LA SEGURIDAD SOCIAL, 1992-2008

(En porcentajes)

Dimensiones	1992		2000		2008	
	20% más pobre	Nacional	20% más pobre	Nacional	20% más pobre	Nacional
Educación						
Niños entre 8 y 12 años que no asisten a la escuela	8,9	5,1	6,2	3,4	3,4	2,1
Personas mayores de 15 años analfabetas	26,8	11,3	25,0	10,1	17,9	7,6
Personas mayores de 15 años con primaria incompleta	64,8	36,2	57,2	28,8	41,7	23,2
Jefes del hogar con educación básica o más	5,4	29,9	11,1	38,8	23,3	47,0
Características de la vivienda ^a						
Hogares en viviendas con piso de tierra	46,2	15,8	33,3	9,7	18,9	6,1
Hogares en viviendas sin energía eléctrica	19,9	6,5	7,5	2,0	3,2	1,1
Hogares en viviendas que no cuentan con agua entubada	43,9	18,5	38,9	16,1	25,4	11,3
Equipamiento del hogar						
Hogares sin teléfono	98,6	75,9	94,6	60,1	81,7	52,5
Hogares sin refrigerador	81,5	39,7	67,5	26,1	42,7	17,2
Hogares sin lavadora	90,5	60,1	82,5	46,9	76,9	48,3
Seguridad social						
Personas de 65 años y más que no trabajan y no reciben pensión	94,1	80,0	97,1	75,1	70,2	46,2
Población ocupada sin derechohabencia ^b	90,6	64,1	93,8	66,2	92,2	65,2
Jefes del hogar sin derechohabencia ^b	89,1	69,3	93,8	70,9	92,3	72,0
Hogares sin cobertura de programas sociales ni seguridad social ^c	89,1	69,3			31,0	44,1

(continúa)

Cuadro 11 (Conclusión)

Dimensiones	1992		2000		2008	
	20% más pobre	Nacional	20% más pobre	Nacional	20% más pobre	Nacional
Alimentación						
Intensidad de la pobreza alimentaria ^d		0,071		0,084		0,058
Desigualdad de la pobreza alimentaria ^e		0,033		0,041		0,027
Nutrición						
Prevalencia de bajo peso en menores de 5 años		14,2 (1988)		7,6 (1999)		5 (2006)
Prevalencia de baja talla en menores de 5 años		22,8 (1988)		17,8 (1999)		12,5 (2006)
Ingreso						
Ingreso corriente total mensual per cápita promedio, en pesos de agosto de 2006	\$641,5	\$3 191,2	\$610,5	\$3 127,4	\$741,3	\$3 527,4

Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL.

^a Los datos de las viviendas con más de un hogar han sido imputados a los hogares adicionales.

^b Derechohabencia se refiere a IMSS, ISSSTE, PEMEX, Marina, Ejército y Universidades.

^c Comprende aquellos hogares que no cuentan con los apoyos de los programas Procampo y Oportunidades, aquellos en donde ningún miembro del hogar cuenta con Seguro Popular y donde el jefe del hogar no cuenta con derechohabencia a servicios médicos como prestación laboral.

^d Este indicador es una medida de las distancias de los ingresos de los hogares pobres a la línea de pobreza alimentaria. Mientras más se aproxime su valor a la proporción de la población en situación de pobreza alimentaria, más profunda es la pobreza. Se obtiene a partir del índice Foster-Greer-Thorbecke (FGT(a)).

^e Este indicador es una medida de la desigualdad de los ingresos dentro del sector de la población en situación de pobreza alimentaria. Se obtiene a partir del índice FGT(a).

Nota: El 20% más pobre corresponde al 1er quintil. Los quintiles se construyeron usando el ingreso neto total per cápita.

C. Evolución de la política social en México

De acuerdo con las características institucionales de la política social en México es posible identificar tres períodos a partir de 1990 (véase el cuadro 12). El primero⁴⁷ (antes de 1994) tuvo poca focalización de los programas sociales; la identificación de los beneficiarios se realizó de manera geográfica de acuerdo con los índices de marginación. En este período, los programas sociales no contaban con evaluaciones ni mecanismos de transparencia que permitieran identificar su impacto en

⁴⁷ Entre 1950-70, el desarrollo social formó parte de los grandes objetivos de desarrollo industrial y urbano (Székely, 2003). En este período se desplegó una estrategia de subsidios generalizados a toda la población, que permitió mejorar el nivel de vida de toda la población. Sin embargo, los beneficios de múltiples programas e instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) estaban ligados al estatus laboral, lo que generó un desarrollo social desigual que privilegió a los sectores más organizados de la población: los sindicalizados y los asalariados (Cordera y Lomelí, 2005). También, se creó una amplia red de subsidios al campo con el objetivo de garantizar su apoyo al desarrollo industrial y se repartieron tierras para reducir la subutilización de la tierra. Durante 1970-90, debido a la crisis de la deuda se inició una etapa de escasez de recursos y de eliminación de programas de subsidios, por lo que el gasto social se redujo 33,1% de 1983 a 1988. El estancamiento económico derivado de la crisis de la deuda generó que la política social se enmarcará bajo criterios de mayor eficiencia y saneamiento fiscal, con lo que surgieron estrategias como el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), que se basó en la necesidad de focalizar con el objetivo de maximizar el impacto del programa a favor de los más necesitados y en el fomento de la participación social para involucrar a la población en la toma de decisiones.

la reducción de la pobreza o en la mejora de las condiciones de la vida de la población de mayor marginación. Un avance para la política social en este período ocurrió en 1992 con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Este acuerdo permitió la descentralización de la educación, en tanto que se logró mayor especificación de la corresponsabilidad de los estados y subrayar la importancia de la capacitación continua de los maestros a través del programa Carrera Magisterial.

El segundo período (1994-2000) se caracterizó por la creación del programa Progres-Oportunidades, con el que se inició la focalización de los recursos a nivel hogar con corresponsabilidad de éstos. Asimismo, con este programa inicia la evaluación de los logros y se establecen reglas de operación. De manera paralela, en 1996 se descentralizan los servicios de salud y en 1998 se creó el Ramo 33, mediante el cual se transfieren recursos a los municipios para la mejora o aumento de los servicios de educación, salud, asistencia social, infraestructura social, seguridad pública y para el fortalecimiento de los mismos. Gracias al uso de las fórmulas para su distribución, se ha logrado una menor discrecionalidad en el uso de los recursos para el gasto social. A partir de 2000, los logros alcanzados en el período anterior se consolidan. De esta manera, la focalización de los recursos se extendió a gran parte de los programas sociales. Asimismo, las reglas de operación establecieron los mecanismos de implementación de los programas y, a través de la definición y medición de los niveles de pobreza, se han generado indicadores de desempeño y se evalúa con mayor rigor analítico el impacto de los programas sociales.

Otro avance ocurrido en la institucionalidad de la política social fue mediante de la creación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS). Ésta establece que el gasto social no puede reducirse, en términos reales, de un año fiscal a otro y debe aumentar por lo menos en la misma proporción que el PIB y el crecimiento poblacional, lo que contribuye a reducir su vulnerabilidad ante choques macroeconómicos. La LGDS también establece la creación de instancias, como la Comisión Nacional de Desarrollo Social, que permiten avanzar en la coordinación y planeación de la política social entre órdenes de gobierno y dependencias de gobierno, y con ello avanzar hacia un mejor Sistema Nacional de Desarrollo Social. Finalmente, la LGDS refuerza el análisis independiente de los programas sociales y la medición de la pobreza a través del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (De la Torre, 2004).

CUADRO 12
MÉXICO: EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL, 1994-2000

Aspecto	Antes de 1994	1994-2000	A partir de 2000
Focalización de la política social	Focalización geográfica (en algunos casos) de acuerdo con los índices de marginación.	Focalización a nivel de hogares comienza con Progres-Oportunidades.	Focalización en hogares pobres y en las áreas con mayor concentración de pobreza.
Definición de los niveles de pobreza	Sin medición.	Sin medición.	La pobreza es definida y medida por instituciones independientes (CONEVAL).
Corresponsabilidad	Sin corresponsabilidad en la mayoría de los casos.	Comienza con Progres-Oportunidades.	Aspecto central en la mayoría de los programas.

(continúa)

Cuadro 12 (Conclusión)

Aspecto	Antes de 1994	1994-2000	A partir de 2000
Evaluación y transparencia	Sin evaluaciones.	Comienza con el Programa Progresa-Oportunidades.	Todos los programas son sujetos a evaluaciones independientes de acuerdo con la ley.
	Sin reglas claras.	Comienza la elaboración de reglas de operación.	Publicación de las reglas de operación de los programas por ley.
	Sin información pública de los beneficiarios.	Sin información pública de los beneficiarios.	Publicación del padrón de beneficiarios de los programas por ley. Establecimiento de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública.
Blindaje del Gasto Público	Sin blindaje.	Sin blindaje.	El gasto social es blindado a partir de la Ley General de Desarrollo Social en 2004.
Descentralización	1992 Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.	1996 Acuerdo Nacional para la Descentralización de los servicios de salud. 1998 se crea el Ramo 33 (descentralización de servicios de educación, salud, infraestructura social básica, seguridad pública, etc.).	Consolidación de la descentralización.

Fuente: Elaboración propia.

D. Sistema de protección social

La protección social comprende un conjunto de intervenciones públicas para apoyar el manejo de riesgos de la población y brindar transferencias redistributivas que permitan reducir la pobreza. Por lo regular, los instrumentos de protección social se refieren a compartir los riesgos cuando los mecanismos privados o comunitarios son inadecuados y costosos, con el objeto de contribuir en la formación de capital humano. Se pueden identificar dos tipos de programas dentro del sistema de protección social:

- Los que preparan a las personas para enfrentar los riesgos futuros: como los sistemas de jubilaciones y pensiones —contributivas y no contributivas— y aquellos enfocados en la ampliación de capacidades para una mejor inserción en el mercado laboral (Sauma, 2008).
- Los que buscan reducir los efectos de los riesgos presentes: los seguros de salud (seguro de invalidez, seguro riesgos del trabajo, etc.), los seguros de desempleo y los que buscan mejorar la satisfacción de las necesidades básicas.

El sistema de protección social en México se caracteriza por una estructura dualista, fragmentada, escasamente progresista y con grandes brechas de cobertura para los grupos más vulnerables. 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 8 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 (véase el cuadro 13). Asimismo, el gobierno federal ofrece una serie de programas de asistencia social para las personas más pobres como Oportunidades, Apoyo Alimentario, Procampo, Empleo Temporal, entre otros. Estos programas contribuyen en la protección social de riesgos presentes y futuros. El PAE y Oportunidades generan capacidades para una mejor inserción en el mercado laboral. El primero a través de la capacitación a desempleados y el segundo mediante apoyos para un mayor nivel educativo, salud y nutrición. A su vez, Oportunidades cubre a las familias de riesgos presentes, al otorgar a transferencias monetarias, principalmente a las familias de escasos recursos (cuadro 13). Por último, los programas de infraestructura básica como el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) contribuyen a disminuir la vulnerabilidad de los habitantes de los territorios marginados en el mediano y largo plazo por su efecto en la atracción de inversiones que detonen el desarrollo económico y eleven el ingreso de sus habitantes.

CUADRO 13
COBERTURA DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN MÉXICO
SEGÚN NIVEL DE POBREZA, 2008

(En 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	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	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	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	40,8	37,6	32,2
	Programa 70 y más	40,8	37,6	32,2
Riesgos de desempleo	PET y Ley Federal del Trabajo	Cobertura del PET normal	Cobertura del PET normal y en áreas urbanas. Cobertura de la LFT (liquidación formal)	Cobertura de la LFT (liquidación formal)
	SICAT ^a y SAEBE ^b		Cobertura parcial del SICAT y SAEBE	SICAT y SAEBE
Riesgos contra desastres naturales y pérdida de cosechas	Fondo Nacional de Desastres (FONDEN) PET emergente	^c	^c	^c

(continúa)

Cuadro 13 (Conclusión)

Tipo de riesgo	Sistema de protección social	Pobres extremos (alimentarios)	Pobres moderados (patrimoniales)	No pobres
Asistencia Social y Niños	Hogares beneficiarios de oportunidades	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

Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH 2008.

^a Sistema de Capacitación para el Trabajo (SICAT).

^b Sistema de Apoyos Económicos a Buscadores de Empleo (SAEBE).

Nota: Los porcentajes de cobertura contributiva y no contributiva no pueden sumarse, debido a que existen personas que cuentan con ambos tipos de cobertura. Asimismo, los porcentajes de hogares beneficiarios de Oportunidades se calcularon con respecto al número de hogares por tipo de pobreza, por lo que no pueden sumarse los porcentajes de pobres y no pobres.

^c Los sistemas de protección social para Riesgos contra Desastres Naturales y Pérdida de Cosechas tienen aplicabilidad para toda la población.

1. Riesgos de salud

El sistema de salud en México data de 1943 con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y se consolida en 1959 con la fundación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE). 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, éstos otorgan un paquete de servicios que consta de ocho prestaciones a los trabajadores del sector formal tanto del sector público como del privado⁴⁸. La creciente informalidad del mercado laboral mexicano ha generado 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 pertenecen 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 sólo 10,5% tuvo esta protección (cuadro 13).

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 adquirían el carácter de catastrófico o empobrecedores en muchas ocasiones⁴⁹. Pérez-Rico R, Sesma-Vázquez S, Puentes-Rosas E. (2005) señalan que el riesgo de empobrecimiento en el ámbito nacional es mayor en los hogares más desprotegidos: el 20% más pobre, los rurales y los no asegurados. El Informe Anual *Salud: México 2002* indica que 3,9% de los hogares en México incurrieron en gastos catastróficos y que los hogares pobres y los no asegurados tuvieron el mayor riesgo de sufrir empobrecimiento debido a este tipo de gastos. Gómez-Dantes (2004) estimaba que de 2 a 3 millones de personas se empobrecen anualmente por este tipo de gastos. Para intentar paliar esta situación de inequidad, desde 2003, el gobierno de México implementó el Seguro Popular (SP), que tiene como objetivo “Brindar protección financiera a

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Los gastos catastróficos son aquellos que representan más del 30% del ingreso de los hogares una vez descontado el gasto en alimentos.

todos los mexicanos, ofreciendo una opción de aseguramiento público en materia de salud a familias y a ciudadanos que por su condición socioeconómica y laboral no son derechohabientes de las instituciones de seguridad social⁵⁰. En 2008, el Seguro Popular alcanzó una cobertura de 37,2% entre la población en pobreza extrema (alimentaria) y 29,2% en los pobres moderados (cuadro 13).

De acuerdo con diversos estudios, el SP ha tenido resultados positivos en la reducción de los gastos catastróficos desde su implementación en 2003. Knaul y otros (2006) señalan que la mayor reducción en los gastos catastróficos se ha concentrado en el 20% más pobre de la población, que representa el 94% del total de afiliados al SP a la fecha. También, señalan que la probabilidad de sufrir gastos empobrecedores en los municipios donde la cobertura del SP es más amplia es menor que en aquellos con coberturas limitadas. En el mismo sentido, Hernández-Torres, y otros (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. Paralelamente, al objetivo de reducir los gastos empobrecedores o catastróficos derivados de no encontrarse asegurados, el SP intenta corregir otras desigualdades del sistema de salud mexicano como la desigual distribución de recursos financieros entre asegurados y no asegurados, así como entre entidades federativas⁵¹. Asimismo, busca aumentar el gasto público en salud como porcentaje del PIB, que era menor del esperado para un país con un nivel de desarrollo como el de México en 2000⁵². El SP posee un esquema de financiamiento tripartito, similar al del IMSS e 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 donde se compruebe que las familias pertenecen al 20% más pobre de la población, en ese caso, están exentas del pago. El SP sólo cubre un tipo de riesgo de corto plazo (seguro médico) en contraste con el IMSS-ISSSTE que otorgan distintos seguros contra riesgos de corto y largo plazo. 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 el 2003 al 82,5% en 2009⁵³. Esto implica que aún falta por asegurar a casi 19 millones de mexicanos.

2. Riesgos de vejez o edad avanzada

La mayoría de los mexicanos no están protegidos contra los riesgos que implica la edad avanzada, particularmente aquellos con menores ingresos. En términos de pobreza, los Adultos Mayores (AM) son el segundo grupo poblacional más afectado, después de los niños. Esto es ocasionado, principalmente, por la baja cobertura de pensiones, sobre todo entre los AM en pobreza alimentaria, ya que sólo 51,4% cuenta con algún tipo de cobertura médica —contributiva o no contributiva— (cuadro 13). De igual manera, los montos de las pensiones que reciben los AM pobres y no pobres son considerablemente diferentes. En las primeras el monto promedio de la pensión para los AM de 70 años y más es de 2.300 pesos mensuales, mientras que en las zonas urbanas es de 3.127 pesos. Existen considerables diferencias entre los montos de subsidio promedio mensual que reciben los pensionados de acuerdo con la institución en la que laboraron o cotizaron y el tipo de pensiones (contributivas y no

⁵⁰ Reglas de Operación del Seguro Popular de Salud, Diario Oficial de la Federación, marzo de 2002.

⁵¹ La diferencia de recursos entre un asegurado (IMSS-ISSSTE) y un no asegurado ascendió a 2,4 en el año 2000. Por su parte, la diferencia en la distribución de los recursos federales hacia las entidades fue de 8 a 1 entre aquellas que más recibían y aquellas que menos.

⁵² En el año 2000, el país destinaba sólo el 5,6% del Producto Interno Bruto (PIB) en contraste con países como Chile, Colombia y Uruguay que, con un nivel de desarrollo similar al de México, dedican 7,2%, 9,6% y 10,9% del PIB respectivamente a la salud para el mismo año. El promedio latinoamericano era de 6,9%. Fuente: Secretaría de Salud, 2006. Para 2008, el gasto en salud se estima en 4,3% del PIB. Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, citado en Sotelo, Humberto (s/f). La influenza y la investigación en México.

⁵³ Elaboración propia con datos del Segundo Informe de Gobierno 2002 y Tercer Informe de Gobierno 2009.

contributivas). En 2009, un pensionado del IMSS recibió 2.635 pesos mensuales en promedio, mientras que un pensionado de Luz y Fuerza del Centro recibía 17.556 pesos, es decir, 666% más que el primero. Los adultos mayores beneficiarios del programa 70 y Más reciben el equivalente al 19% de pensión con respecto a los pensionados del IMSS. Lo anterior implica que la cobertura y montos de las pensiones en México contribuyen a aumentar la desigualdad de ingresos en lugar de disminuirla (Scott, 2009a).

A partir de 2007, la SEDESOL implementa el Programa de 70 y Más que otorga una pensión no contributiva de 1.000 pesos bimestrales para los adultos mayores que habitan en localidades de hasta 30.000 habitantes y que no son beneficiarios de Oportunidades. Este apoyo monetario puede contribuir a mejorar la alimentación de los AM, al representar el 83% del costo de la Canasta Básica Alimentaria. Asimismo, con este incremento se logra equiparar el consumo de los adultos mayores en situación de pobreza patrimonial, en alimentación y salud, con el de sus homólogos no pobres. Actualmente, el número de beneficiarios de este Programa asciende a poco más de 2 millones de AM de 70 años o más. De acuerdo con 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 Oportunidades⁵⁴.

3. 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 la pago de veinte días de salario por cada uno de los años laborados y sólo 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 Temporal (PET), el Sistema de Apoyos Económicos a Buscadores de Empleo (SAEBE) y el Sistema de Capacitación para el Trabajo (SICAT). 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 SAEBE apoya económicamente a los buscadores de empleo que hayan perdido su trabajo. Los beneficiarios del programa deben comprobar que laboraban en el sector formal y que se encuentran activamente buscando un trabajo. Algunas evaluaciones muestran que los beneficios de este programa se han concentrado en las personas con mayor nivel de escolaridad y capacitación, los cuales coinciden con haber tenido un trabajo en el sector formal de la economía, por lo que escasamente contribuye al manejo de este tipo de riesgos en las personas pobres (Banco Mundial, 2004b). El SICAT ofrece cursos de capacitación a corto plazo para la población desempleada y subempleada, además de un ingreso complementario en forma de beca equivalente a un salario mínimo regional, más gastos médicos. Los cursos se desarrollan a petición expresa de las empresas. El objetivo del programa es la permanencia de los beneficiarios en las empresas donde recibieron la capacitación al finalizar el curso. Se estima que las empresas utilizan este programa para la rotación de su personal (Banco Mundial, 2004b) del período anterior.

4. Riesgos contra 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 con el 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

⁵⁴ En 2009, el presupuesto del Programa Oportunidades (correspondiente a SEDESOL) fue de 24,4 miles de millones de pesos mientras que el Programa de Atención a Adultos Mayores de 70 y más recibió 13,2 miles de millones.

la insuficiencia en la producción de granos en México. La Encuesta Nacional de Hogares Rurales de México (ENHRUM) señala que el 44% de los campesinos sufren algún tipo de choque relacionado con desastres naturales en el año, dentro de los cuales los más comunes son las sequías seguidas por lluvias excesivas o huracanes. Por su parte, Skoufias (2004) señala que los choques a la producción de granos más comunes relacionados con el medio ambiente son las plagas y las infecciones.

Los hogares afectados por este tipo de choques desarrollan estrategias de auto-aseguramiento para mitigar los cambios negativos en su ingreso. Éstas incluyen: la acumulación de activos, diversificación de fuentes de ingreso, migración, transferencias de ingreso entre familiares y amigos, envío de hijos y esposa al mercado laboral, entre otras. En el ámbito rural, las consecuencias de los choques relacionados con disminuciones en la producción son menores en los campesinos más pobres debido a que sus cosechas se componen de granos y tecnología de menor riesgo. Asimismo, la agricultura de autoconsumo es sumamente importante para garantizar la alimentación de los pequeños campesinos. 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 Agroasemex⁵⁵, los Fondos de Aseguramiento, el PET y FONDEN (Fondo de Desastres Naturales).

Agroasemex es una institución nacional de seguros que tiene como misión proteger el patrimonio y la capacidad productiva del sector rural. Sus funciones son proporcionar servicios de reaseguro a instituciones mexicanas de seguros, sociedades mutualistas y fondos de aseguramiento. Asimismo, impulsa la participación de los agentes privados y sociales en el mercado del seguro agropecuario y brinda asesoría técnica a los Fondos de Aseguramiento. La mayor parte de las actividades de Agroasemex benefician a los pequeños y medianos productores con potencial productivo. Los Fondos de Aseguramiento son asociaciones de productores agrícolas o ganaderos que habitan en el medio rural y que tienen por objetivo ofrecer protección contra los riesgos biológicos, ambientales y aquellos relacionados con las cosechas. Los fondos se han expandido rápidamente hacia los campesinos orientados hacia la producción comercial. Agroasemex juega un papel muy importante en estos fondos ya que otorga un subsidio de 30% en el pago en caso de daños a los productores asociados y además les provee apoyo para capacitación, asistencia técnica y equipo de cómputo.

Por su parte, el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) es un programa que financia la construcción de infraestructura y compensa a los hogares por sus pérdidas causadas por los desastres naturales. El Banco Mundial (2005) señala que este fondo se ha caracterizado por ser un instrumento útil para la absorción de grandes choques covariados, sin embargo, su funcionamiento ha dependido de un gran número de trámites burocráticos, como la declaración de alerta, lo que ha limitado su impacto. A partir de 2006 se establecieron lineamientos específicos para emitir Declaratorias de Emergencias y utilizar recursos del Fondo Revolviente y de esta forma, reducir el margen de discrecionalidad en el manejo de los recursos. En 2003, se creó el Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN), que tiene como finalidad proporcionar recursos tanto a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal como a las entidades federativas. Estos fondos se implementan en acciones y mecanismos tendientes a reducir riesgos, así como para evitar o disminuir los efectos del impacto destructivo de los fenómenos naturales sobre la vida y bienes de la población, los servicios públicos y el medio ambiente. Como se señaló anteriormente, existen una serie de programas que contribuyen a reducir la vulnerabilidad de manera indirecta. El PET combina dos objetivos completamente compatibles: el combate a la pobreza con la mitigación de riesgos ante choques externos. Entre las acciones del PET se encuentran la entrega de apoyos económicos en períodos de baja demanda laboral y en emergencias naturales o económicas, complementando las estrategias de otros programas sociales, en el desarrollo de infraestructura social básica y actividad productiva. Con esto se contribuye a reducir el impacto de los desastres naturales en las familias en condiciones de pobreza a través del levantamiento de censos en las zonas de desastres. La información que deriva de estos levantamientos se utiliza para focalizar los recursos hacia aquellos

⁵⁵ Aseguradora Mexicana –para el sector agropecuario- (nota de los autores).

que más los necesiten y permitirles beneficiarse de los apoyos económicos del PET a cambio de participar en labores de limpieza, reconstrucción, atención a viviendas afectadas, entre otras acciones.

5. 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 plazo⁵⁶. 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" (Reglas de Operación 2009).

Los resultados de Oportunidades para preparar a las personas contra riesgos futuros han sido sumamente positivos. 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 reprobación⁵⁷. Con respecto a los riesgos de corto plazo, Skoufias (2004) encontró 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 con las distintas evaluaciones, Oportunidades ha registrado impactos significativos en:

Estos resultados se ven reflejados en los niveles de pobreza de los últimos años. Se observa que el Programa Oportunidades 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 la contribución del Programa Oportunidades. 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 beneficia a 5,2 millones de familias en 2.441 municipios y cubre al 43,6% de los hogares en pobreza alimentaria y 29,7% de los hogares en pobreza patrimonial, lo cual genera que sea el programa social más progresivo del gobierno federal, es decir, aquel que beneficia a los sectores más pobres de la población⁵⁸. Asimismo, ha sido el pilar de la política social por sus resultados, mismos que han sido ampliamente reconocidos a nivel mundial⁵⁹. Por lo anterior, su presupuesto ha tenido un incremento considerable, ya que pasó de 9,6 mil millones en 2000 a 47,8 mil millones en 2009⁶⁰.

⁵⁶ Skoufias (2004).

⁵⁷ Estos resultados han sido mayores en las áreas rurales que en las urbanas. Cruz, C., de la Torre, R. y C. Velásquez (2006).

⁵⁸ Cálculos propios con datos de Scott (2009a), con base en la ENIGH 2008.

⁵⁹ 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, Salvador, Perú, Paraguay, Indonesia, EE. UU. (Nueva York), Guatemala y Panamá.

⁶⁰ Presupuesto de las tres secretarías que participan en el programa: Salud, Educación Pública y Desarrollo Social.

CUADRO 14
MÉXICO: PRINCIPALES RESULTADOS DEL “PROGRAMA DE
DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES”

Resultados	Referencias
Generales	
El beneficio social del Programa PROGRESA/Oportunidades ha sido importante, al considerarse altamente progresivo.	<i>Informe de Evaluación de la Política Social en México 2008. CONEVAL.</i>
Es el programa social en México que cuenta con más y mejores evaluaciones de impacto, mostrando resultados en educación, salud y nutrición.	<i>Evaluación de Consistencia y Resultados, Tec. de Mty. CCM, 2007.</i>
Cuenta con evidencia nacional e internacional que demuestra la efectividad de los bienes y servicios otorgados por el programa.	<i>Evaluación de Consistencia y Resultados, Tec de Mty CCM, 2007.</i>
Educación	
Disminuyó en 10% la deserción en primaria y aumentó en 24% la inscripción a secundaria (zonas rurales).	<i>Evaluación Específica de Desempeño, 2008.</i>
85% de aumento en la inscripción a primer año de bachillerato, en zonas rurales.	<i>Evaluación Externa de Impacto, INSP, 2003</i>
Aumento de casi 1 año adicional de escolaridad en jóvenes que actualmente tienen entre 17 y 18 años. Asimismo ha contribuido a cerrar brechas entre población indígena y no indígena.	<i>Evaluación Externa de Impacto, INSP, 2008</i>
Alimentación	
Los niños con talla baja para la edad (desnutrición crónica) pasaron de 44% en 1998 a 22% en 2007.	<i>Evaluación Externa de Impacto, INSP, 2008</i>
Incremento de 1 cm. en la talla de niños menores a dos años.	<i>Evaluación Específica de Desempeño, 2008.</i>
Mayor consumo total de las familias: 22% en zonas rurales y 16% en zonas urbanas.	<i>Evaluación Externa de Impacto, INSP, 2004</i>
Las transferencias gubernamentales de Oportunidades han contribuido a incrementar el ingreso neto total per cápita de las familias pobres alimentarias en áreas rurales en 57,4%, entre 1999 y 2006.	<i>Informe de Evaluación de la Política Social en México 2008. CONEVAL</i>
Salud	
Incremento de consultas de 30% en jóvenes beneficiarios de 6 a 18 años y de 26% en personas de 19 a 49 años.	<i>Evaluación Externa de Impacto, INSP, 2008</i>
Incremento en consultas preventivas: 35% en rural y 20% en urbano	<i>Evaluación Externa de Impacto, INSP, 2004</i>
En áreas rurales, se redujo el promedio de días de enfermedad por familia: En 20% para los grupos de 0 a 5 (equivalente a 2 días anuales). En 11% para el grupo de 16 a 49 años (equivalente a 6 días anuales).	<i>Evaluación Externa de Impacto, INSP, 2004</i>
Reducción de 11% en la mortalidad materna y de 2% en la mortalidad infantil.	<i>Evaluación Externa de Impacto, INSP, 2004</i>
El alargamiento de las trayectorias educativas generado por Oportunidades incide en la postergación del inicio del ciclo reproductivo en las mujeres indígenas.	<i>Evaluación Externa de Impacto, INSP, 2008</i>
Ha logrado cambiar la conducta de las beneficiarias: en 1998 sólo 33% de mujeres entre 14 y 19 años usaban métodos anticonceptivos, para 2007 esta cifra es de 70%.	
Operación	
Tiene estándares adecuados para seleccionar beneficiarios y entregar apoyos.	<i>Evaluación de Consistencia y Resultados, Tec de Mty CCM, 2007.</i>

Fuente: Elaboración de los autores con base en las referencias citadas.

E. Gasto público social y su relación con los ciclos económicos

En general, entre 1990 y 2009, en términos reales, se observa un crecimiento sostenido del gasto público⁶¹. En 1995 ocurrió una disminución de éste, en 204,1 miles de millones de pesos, como consecuencia de la crisis de ese año. 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 año⁶². La disminución más importante ocurrió entre 1994 y 1995, al pasar de 9,3% a 8,5%. 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 2009, el componente educativo recibió 345,4 mil millones de pesos, mientras que el gasto en seguridad social y salud fue de 315,5 mil millones y 244,5 mil millones de pesos, respectivamente. Lo que representó 83,8% del gasto social.

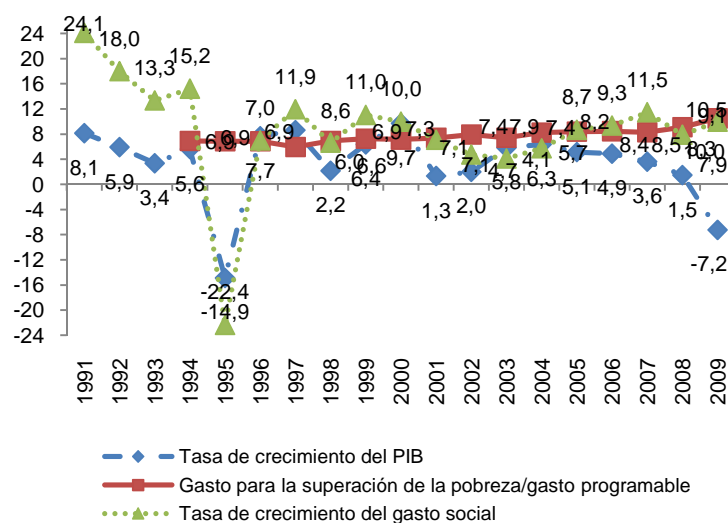
En 1995, la principal disminución del gasto público y en consecuencia del gasto social, económico y gubernamental, ocurrió derivada de la crisis económica suscitada en ese año. Sin embargo, estas disminuciones se presentaron en todos los niveles del gasto. Antes del 2000, el gasto social fue altamente vulnerable a las condiciones adversas de la economía por su carácter procíclico (gráfico 18). 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 LGDS, establece que en términos reales 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 la crisis de 1994-1995, en que ocurrió una enorme contracción del gasto social, en 2008 y 2009 se han mantenido tasas positivas de crecimiento del gasto público (véase el cuadro 15), lo que se ha reflejado en el aumento de presupuesto de los programas de protección social en México. El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010 prevé un crecimiento del gasto para los programas que inciden directamente en la redistribución del ingreso y con ello evitar un aumento de la pobreza (véase el cuadro 16). Desde 1996 el gasto social ha mantenido tasas de crecimiento positivas, sin embargo, los principales programas de protección social se han creado en años recientes. En el cuadro 16 se observa que desde su creación los programas han presentado incrementos considerables de su presupuesto. Entre los principales aumentos presupuestarios contemplados para 2010 se encuentran los correspondientes a Oportunidades y el Programa de Apoyo Alimentario (PAL). Para el primero se ha considerado un incremento de 35,15%, lo que le permitiría beneficiar a 6 millones de familias, mientras que el PAL tendría un aumento de 252,62%, para beneficiar a 825.000 familias.

⁶¹ Cálculos propios con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

⁶² Íbidem.

GRÁFICO 18
MÉXICO: PIB, GASTO PÚBLICO SOCIAL Y GASTO EN COMBATE
A LA POBREZA, 1991-2009



Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

Nota: Los datos de 2009 corresponden al presupuesto aprobado.

CUADRO 15
MÉXICO: EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO, 1994-2009 (AÑO BASE 2002)
(Tasas de crecimiento)

	1994	1995	2008	2009
PIB	4,4	-6,2	1,4	-6,8
Gasto público	12,59	-23,4	4,06	16,76
Gasto social	15,21	-22,37	7,89	9,97
Gasto educación	14,96	-21,24	2,45	7,53
Gasto seguridad social	4 027,48	-12,45	47,75	8,06
Gasto salud	-26,29	-22,61	-1,02	11,51
Gasto en asistencia social	21,84	-3,42	27,27	26,25
Gasto económico	-1,52	6,87	5,67	28,91
Gasto gubernamental	16,78	20,51	-21,67	23
Gasto/PIB				
Gasto público	17,57	15,81	20,08	25,27
Gasto social	9,27	8,45	12,37	14,67
Gasto educación	4,09	3,79	4,05	4,69
Gasto seguridad social	1,19	1,23	3,68	4,28
Gasto salud	2,43	2,21	2,76	3,32
Gasto en asistencia social	0,31	0,35	0,48	0,65
Gasto económico	6,34	5,63	6,08	8,45
Gasto gubernamental	1,96	1,73	1,62	2,15
Gasto/gasto programable				
Gasto en combate a la pobreza	6,92	6,88	9,1	10,5

Fuente: Estimaciones propias con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (2006).

Nota: 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 éste.

CUADRO 16
MÉXICO: INCREMENTOS PORCENTUALES DEL PRESUPUESTO DE LOS
PRINCIPALES PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL, 2008-2010 (AÑO BASE 2002)

(Tasas de crecimiento)

Programa de protección social	2008	2009	2010
Progres-a-Oportunidades	7,29	10,04	35,15
Seguro Popular	23,98	59,26	26,57
70 y Más ^a	48,77	32,53	-3,40
Empleo Temporal ^b	-11,86	13,85	60,43
Abasto Social de Leche ^c	28,21	-2,62	34,76
Apoyo Alimentario ^d	35,05	323,47	252,62

Fuente: Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008.

^a El programa 70 y más inició en 2003 en localidades de hasta 2.500 habitantes con alta o muy alta marginación. En 2008, se amplió a localidades de hasta 20.000 habitantes y en 2009 a localidades de hasta 30.000 habitantes.

^b El Programa de Empleo Temporal inició en la década de los setenta y es implementado por varias secretarías, por lo que las tasas de crecimiento integran el presupuesto total. En 2009, el Programa amplió su cobertura, buscando atender a municipios con mayores índices de desempleo.

^c El Programa de Abasto Social de Leche tiene su primer antecedente en 1944, con la inauguración de la primera lechería de la empresa pública denominada Nacional Distribuidora y Reguladora, S. A. de C. V. (Nadyrsa). A partir de 1994, con su resectorización en la Sedesol, se adoptó el actual nombre de Liconsa, S. A. de C.V.

^d El Programa de Apoyo Alimentario surgió en 2003, su operación estuvo directamente a cargo de la SEDESOL. A partir de 2004, la operación del Programa fue encomendada a DICONSA. En 2009, se fusionaron el Programa de Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria (que operó durante 2008) y el Programa de Apoyo Alimentario (que venía operando desde 2003) subsistiendo esta última denominación.

F. Eficiencia distributiva del gasto público

A través del gasto público es posible lograr una distribución más equitativa del ingreso, es por ello que su eficiencia distributiva resulta indispensable. De acuerdo con Scott (2004), mediante esta acción gubernamental se puede afectar principalmente a tres dimensiones de bienestar de las personas y hogares. Primero, con la provisión de infraestructura básica (carreteras, escuelas, centros de salud, electricidad, entre otros) se incrementa directamente la calidad de vida y se expanden los activos productivos humanos y físicos. A su vez, más activos productivos pueden conducir a ingresos mayores en el futuro como en el caso de la educación. La segunda dimensión se refiere a los impuestos gravados sobre el ingreso, en tanto que éste se utiliza para financiar el gasto gubernamental, así como las transferencias directas a los hogares (como Oportunidades y el programa 70 y más) o subsidios implícitos a los proveedores (por ejemplo, en electricidad y agua en México). Finalmente, la tercera dimensión existe en tanto los individuos cuenten con programas diseñados directamente para brindar protección contra riesgos de salud, desempleo o desastres naturales.

En tanto que los beneficiarios de las tres categorías pueden ser sumamente variados, es importante analizar la eficiencia distributiva del gasto público. Una forma de resumir la incidencia del gasto es en términos de una “curva de concentración”⁶³, mediante la cual puede calcularse un coeficiente de concentración, que es análogo al coeficiente de Gini de los ingresos. Donde el coeficiente de Gini toma valores negativos con el gasto absolutamente progresivo o en favor de los pobres, un valor de cero es equivalente a una distribución exactamente equitativa del gasto y valores positivos cuando el gasto es absolutamente regresivo o en favor de los ricos. Allí donde el gasto es absolutamente regresivo pero menos que la distribución del gasto o el ingreso privados suele describirse como *relativamente* progresivo. Esto puede ilustrarse por los efectos agregados de todas las categorías de gasto analizadas. De acuerdo con los coeficientes de concentración de los programas⁶⁴, existe una gran disparidad entre ellos, donde Oportunidades es el más progresivo y el Ingreso Objetivo del Programa de Atención a Problemas Estructurales⁶⁵ es el más regresivo. El gasto total de los programas dirigidos (Piso Firme, PET, Seguro Popular, entre otros) es progresivo, sin embargo el gasto público no dirigido (en seguridad social, subsidios al consumo y agrícolas, etc.) contrarresta este efecto ocasionado que el gasto público total sea regresivo. En relación con el gasto en transferencias en especie, en 2008, se obtuvo un coeficiente de concentración positivo, es decir, no contribuye a la redistribución del ingreso (Scott, 2009a).

⁶³ Las curvas de concentración son curvas de Lorenz, en referencia a la proporción de una categoría particular del gasto, en este caso se clasifica de acuerdo con el gasto —autónomo— per cápita de individuos en el hogar. Los coeficientes de concentración están en el rango de -1 a +1.

⁶⁴ Mediciones con base en datos de Scott (2009a), con base en la ENIGH 2008.

⁶⁵ El Programa de Atención a problemas estructurales otorga apoyos temporales a los productores agropecuarios y pesqueros, para compensar sus ingresos y los costos de los insumos energéticos y así fortalecer su participación en los mercados y darles certidumbre en sus procesos de comercialización. Este programa es coordinado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

IV. Análisis de las simulaciones de choques externos y políticas de protección social

A. Introducción

Este proyecto tiene como objetivo mejorar la comprensión de la relación entre políticas macroeconómicas, choques externos y políticas de protección social, para proponer políticas sociales más efectivas de combate a la pobreza, así como reducir la vulnerabilidad de las personas en desventaja. Para lograr tal objetivo, se realizaron diversas simulaciones a través del Modelo de Análisis de Choques Económicos y Protección Económica y Social (MACEPES). El MACEPES es un modelo de Equilibrio General Computable (EGC) que se calibra con una Matriz de Contabilidad Social, y se soluciona por medio de la introducción de un código en el Sistema Algebraico de Modelado General (GAMS, por sus siglas en inglés). Este modelo posee diversas características y fortalezas señaladas en Cicowiez y Sánchez (2009b). Las simulaciones toman como punto de referencia un escenario base que traza las principales tendencias y el comportamiento macroeconómico agregado de la economía mexicana del período 2003-2009, y luego las “proyecta” hasta el 2015 con base en diversos supuestos. Los resultados generados directamente con el MACEPES excluyen la medición de la pobreza y la distribución de los ingresos debido a las limitaciones que en este sentido suelen mostrar los modelos de EGC. El uso del MACEPES sólo permite determinar la distribución del ingreso medio entre sus grupos de factores e instituciones. Al no generarse ningún resultado de la distribución del ingreso dentro de esos grupos, no se pueden cuantificar los cambios en la distribución total del ingreso y, por lo tanto, en la pobreza. Para subsanar esta limitación, el MACEPES se combina con una metodología de microsimulaciones que mide cómo los cambios en el mercado laboral afectan la distribución personal de los ingresos captada mediante una encuesta de hogares y sus efectos en la pobreza.

Asimismo, para realizar algunas de las simulaciones del MACEPES, se requiere aplicar microsimulaciones de tipo aritmético con la misma encuesta de hogares, a fin de determinar cuánto cambiarían las transferencias totales a los grupos de hogares representados en el MACEPES, en respuesta a un cambio en las transferencias a ciertos hogares dentro de cada grupo o a trabajadores con cierto perfil que no están representados de manera explícita en el modelo. La nota metodológica de Cicowiez y Sánchez (2009c) explica la teoría detrás de las microsimulaciones que funcionan por medio del mercado laboral y cómo ésta, así como las microsimulaciones aritméticas, se implementan computacionalmente en STATA. En el caso de México, las microsimulaciones se implementaron con la Encuesta de Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 2008 —y no del 2003, el

año base del MACEPES— por ser la más reciente de la que se disponía durante la elaboración del presente estudio. Por lo tanto, la medición de la pobreza y la distribución del ingreso de los demás años, se realiza imputándole a dicha encuesta los cambios de la estructura del mercado laboral de cada año, vistos con respecto a la estructura del mercado laboral de 2008. A continuación, se explica brevemente la calibración del MACEPES con datos económicos y sociales de México, se describe el escenario base, y se exponen los principales supuestos de las simulaciones realizadas, así como el análisis de sus principales resultados.

B. Calibración

La calibración es el proceso de nutrir de datos al modelo de EGC para solucionarlo. Por ser un modelo de EGC de tipo dinámico-recursivo, la calibración del MACEPES requiere de datos tanto para su año base como para los años subsiguientes, para los cuales se soluciona y se establecen vínculos intertemporales. La solución del año base es la más importante porque provee la estructura contable y los parámetros estructurales del modelo, a partir de los datos de una Matriz de Contabilidad Social (MCS)⁶⁶. Para la calibración del MACEPES con datos de México se construyó una MCS para el 2003. Ésta cuenta con la estructura convencional de toda MCS, posee una desagregación de 34 actividades y 37 bienes y servicios. La selección de las actividades tuvo como criterio la inserción de aquellas que tuvieran mayor relevancia económica en términos del monto de su oferta total⁶⁷. Por su parte, la selección de los bienes correspondió a tres criterios: en primer lugar, aquellos en los cuales México es exportador e importador neto y representaron una parte significativa del comercio exterior, en promedio, en los años 2006, 2007 y 2008. En segundo lugar, en aquellos bienes que representan el porcentaje más alto del consumo de los hogares en pobreza alimentaria de acuerdo con la canasta básica INEGI-CEPAL⁶⁸. Por último, según la disponibilidad de información, pues únicamente se dispuso de datos a nivel de rama.

Con el objetivo de poder captar con mayor detalle el efecto de las políticas y los choques externos en el bienestar de los trabajadores y teniendo en cuenta que parte del ingreso de los hogares se obtiene del factor trabajo, se procedió a desagregar a los distintos tipos de hogar. Asimismo, se desagregaron las contribuciones a la seguridad social por parte de los obreros y los patrones. El factor trabajo se desagregó en ocho tipos de trabajadores de acuerdo con 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. La clasificación fue la siguiente:

- Trabajadores no calificados, informales, hombres
- Trabajadores no calificados, informales, mujeres
- Trabajadores no calificados, formales, hombres
- Trabajadores no calificados, formales, mujeres

⁶⁶ La MCS representa un sistema socioeconómico mediante la consolidación exhaustiva, interdependiente y consistente de datos de cuentas nacionales, de insumo-producto e institucionales, de forma tal que puede captarse el flujo circular de ingresos y gastos de la economía, por lo general respecto de un año.

⁶⁷ La mayor parte de las actividades registraron un monto mayor a 100.000 millones de pesos a precios de comprador en los Cuadros de Oferta y Utilización de 2003.

⁶⁸ De acuerdo con la ENIGH 2006, los hogares pobres alimentarios destinaban una proporción mayor de su ingreso a los siguientes bienes en orden descendente: maíz, verduras, bebidas no alcohólicas, trigo, carne de pollo, leche, carne de res y huevo (SEDESOL, 2008).

- Trabajadores calificados, informales, hombres
- Trabajadores calificados, informales, mujeres
- Trabajadores calificados, formales, hombres
- Trabajadores calificados, formales, mujeres

Por su parte, los hogares fueron desagregados en ocho tipos (excluyentes uno del otro) de acuerdo con su condición socioeconómica: pobre (patrimonial, de capacidades y alimentario), no pobre, y por su ámbito de residencia (urbano-rural)⁶⁹. La racionalidad de lo anterior, radica en que en 2002, el gobierno de México definió tres líneas de pobreza oficiales para su medición⁷⁰. Asimismo, una serie de programas sociales establecen como requisito para ser beneficiario, encontrarse en alguno de los tres tipos de pobreza o en algún ámbito espacial específico (rural o urbano)⁷¹. La desagregación fue la siguiente:

- Hogares urbanos no pobres
- Hogares urbanos pobres patrimonio
- Hogares urbanos pobres capacidades
- Hogares urbanos pobres alimentarios
- Hogares rurales no pobres
- Hogares rurales pobres patrimonio
- Hogares rurales pobres capacidades
- Hogares rurales pobres alimentarios

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. Una vez adaptada la MCS para calibrar el MACEPES, se completó el resto de la base de datos del modelo siguiendo el manual del usuario de Cicowiez y Sánchez (2009a). Los datos sobre crecimiento económico de 2003 a 2008 se obtuvieron del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). El valor sobre las proyecciones del crecimiento económico provinieron del estudio *World Economic Outlook Database* del Fondo Monetario Internacional a octubre de 2009, según las cuales el PIB real anual crecería -7,3%, 3,2%, 4,8%, 5,4%, 5,3%, 4,8% y 4,8% durante el período 2009-2015. El crecimiento poblacional correspondió al promedio de los años 2003 a 2015

⁶⁹ En este proyecto se optó por la definición de ruralidad adoptada por el INEGI, la cual señala que toda población que habita en localidades menores a 15.000 habitantes se considera rural. Existen discrepancias al interior del país para definir a esta población ya que el Consejo Nacional de Población señaló que las localidades menores a 2.500 habitantes se deben considerar rurales.

⁷⁰ De acuerdo con el Comité Técnico de Medición de la Pobreza, encontrarse en pobreza alimentaria implica un ingreso por persona insuficiente para poder cubrir las necesidades de alimentación correspondientes a los requerimientos de la canasta alimentaria INEGI-CEPAL. La pobreza de capacidades se refiere a la insuficiencia de ingreso para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación. Por último, la pobreza patrimonial significa que una persona posee un ingreso menor al necesario para sus gastos de alimentación, educación, salud, vestido, calzado, vivienda, transporte público y otros bienes.

⁷¹ El requisito para ser beneficiario del programa social más importante del país, Oportunidades, es tener un ingreso similar a la población identificada como pobre de capacidades. El programa social más importante para el combate a la pobreza urbana, Hábitat, focaliza en las zonas con más del 40% de sus hogares en pobreza patrimonial.

realizado por el CONAPO (1,2%). La tasa de crecimiento poblacional registrada fue la tasa de crecimiento total, es decir, la suma de las tasas de crecimiento natural y social⁷².

La tasa de crecimiento de las transferencias del gobierno a los hogares se obtuvo del incremento del gasto público social anual en términos reales, entre 2003 y 2008. Mientras que el valor proyectado de 2009 a 2015 correspondió al aumento promedio anual de las transferencias registradas en la ENIGH de 2002-2006, que ascendió a 4,2%⁷³. El valor de las remesas para el período 2003-2009 se tomó de los datos registrados por el Banco de México (2009b). El valor de 2010 se obtuvo de las proyecciones contenidas en la Encuesta de los Especialistas en Economía del Sector Privado del mes de septiembre de 2009 (Banco de México, 2009a). Los datos de 2011 a 2015 corresponden al incremento promedio anual del período 2003-2009: 5,4%. Los datos sobre el empleo total, las tasas de desempleo y el crecimiento proyectado por tipo de trabajador se obtuvieron de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del INEGI. La proyección sobre las tasas de crecimiento del empleo por tipo de trabajador se obtuvo a partir de los valores registrados de 2005 a 2009 (tasas de crecimiento promedio anual). En el caso de los trabajadores calificados aumentó mientras que los no calificados tuvieron reducciones. Este fenómeno se debe al incremento en la escolaridad promedio de la PEA en México. Un trabajador calificado es aquel con más de 9 años de escolaridad, de acuerdo con la definición que se utiliza en este proyecto.

El parámetro que mide la movilidad laboral hacia el sector informal de los trabajadores que no logran emplearse en el sector formal, se computó con datos del 2do trimestre de la ENOE en 2008 y 2009⁷⁴. El empleo en el sector informal durante este período de crisis se redujo en 0,5% y el empleo formal en 2,5%. Como se señaló en el capítulo II, diversos estudios han mostrado la amplia movilidad que existe entre el sector formal e informal de la economía mexicana. Utilizando una encuesta tipo panel, De Laiglesia (2009) encontró que únicamente el 66% de los trabajadores que tenían un empleo formal en 2002 se mantenían en este sector en 2005 mientras que el 18% se empleaba en el sector informal y el resto dejaba de formar parte de la PEA. Otros autores como Levy (2008) y Rodríguez-Oreggia (2009) también han demostrado la ocurrencia de este fenómeno. Sin embargo, el parámetro requerido no es la rotación formal-informal sino el comportamiento de este último ante períodos de crisis, que de acuerdo con los datos de 2008 a 2009 es mínima. En este sentido, el Banco Mundial (2009) ha señalado que en períodos de crisis se pierde una gran cantidad de empleos formales e informales, siendo estos últimos incluso mayores. Esto implica que la transición hacia la informalidad no es producto de una estrategia ante los choques externos sino una decisión de otra índole. Del segundo trimestre de 2008 al mismo período de 2009, el número de empleados en el sector formal se redujo en 393 mil, mientras que los empleados en el segmento informal disminuyeron en 123 mil.

Los parámetros que miden la elasticidad del salario con respecto a la tasa de desempleo, el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) y el ingreso per cápita se obtuvieron de las estimaciones realizadas por Marco Vinicio y Pablo Sauma (2009) para Costa Rica. Los valores de las elasticidades de la función de demanda de valor agregado (CES) se obtuvieron de Ortega y Székely (2006)⁷⁵. Los parámetros de las funciones de demanda de importaciones y exportaciones (CET y CES)

⁷² La Tasa de Crecimiento Natural es la diferencia entre el número de nacimientos y defunciones, generalmente referida a un año. La Tasa de Crecimiento Social Total o Migración Neta Total es la suma algebraica de la migración neta interestatal y la migración neta internacional. La tasa de Crecimiento Total resulta de la suma de ambas tasas de crecimiento.

⁷³ El cálculo del valor de las transferencias del gobierno a los hogares se tomó en cuenta a partir de 2002 ya que es a partir de la ENIGH 2002 que se registra si la población que recibe el programa Oportunidades.

⁷⁴ La movilidad laboral está en función de la relación entre el salario del segmento informal y el salario esperado en el segmento formal. Este último, a su vez, se calcula como el producto entre el salario percibido por los empleados del segmento formal y la probabilidad de conseguir un empleo formal (uno menos la tasa de desempleo).

⁷⁵ Esta elasticidad establece la razón de sustitución entre factores primarios de producción (por ejemplo, trabajo y capital), para cada una de las actividades productivas identificadas en la MCS.

se obtuvieron de Sobarzo (2009)⁷⁶. La elasticidad de la productividad total de los factores con respecto a la participación del comercio en el PIB se tomó de estimaciones que realizaron Schiff y Wang (2003) para la economía mexicana. Los parámetros Frisch se tomaron de Ortega y Székely (2006), y las elasticidades ingreso-gasto (LES) se estimaron a partir de la ENIGH 2006⁷⁷. El parámetro de movilidad sectorial del factor capital en respuesta a la rentabilidad relativa (equivalente a 0,59), se computó identificando cómo cambió la composición histórica de la inversión (FBKF) por sector de destino entre 1988 y 2003, usando datos de las Cuentas por Bienes y Servicios del INEGI (2004a). La tasa neta de retorno del capital (equivalente a 12%) es la que utiliza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para evaluar los proyectos de inversión. Los datos sobre Inversión Extranjera Directa (IED), el ahorro externo (balance en cuenta corriente) y el de gobierno (balance público), así como al consumo de gobierno fueron obtenidos del INEGI. Las proyecciones de 2010 a 2015 del déficit/superávit público y externo se ligaron al ritmo de crecimiento de la economía, es decir ambos se reducen/aumentan de acuerdo con el comportamiento del PIB de 2010 a 2015. El consumo de gobierno y de la institución que administra la seguridad social, así como de la IED evolucionan siguiendo el nivel de actividad de la economía.

C. Escenario base

Incorporada toda la información anterior, y una vez realizada la calibración y solucionado el modelo, se generó el escenario base. Es fundamental que el escenario base reproduzca de manera plausible las principales tendencias y el comportamiento macroeconómico de la economía mexicana de los últimos años, por ser el de punto de partida o referencia de las simulaciones realizadas. Influirá en este sentido la elección de las reglas de cierre macroeconómico que, como se muestra en Cicowiez y Sánchez (2009b), son variadas en el caso del MACEPES. Además, en el proceso de calibración del modelo se impone inicialmente la tasa de crecimiento del PIB real a precio de factores, lo cual le imprime al escenario base un comportamiento agregado bastante realista. Como se explica más adelante, estos supuestos de crecimiento inciden en el comportamiento simulado del mercado laboral, definiendo la evolución – y no una proyección – de la pobreza y la distribución del ingreso. Para garantizar que los diferentes mercados alcancen el equilibrio, se utilizan “reglas de cierre”⁷⁸. En este caso, se aplicaron las reglas recomendadas por el equipo coordinador del proyecto, teniendo en cuenta los márgenes de acción de estas reglas en el caso de México. El tipo de cambio real es la variable que equilibra el sector externo, es decir, que elimina los desequilibrios de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Esto implica que la deuda del gobierno no puede ser financiada por endeudamiento externo más allá del monto o porcentaje de 2003. Establecer una regla de cierre distinta implicaría que la economía mexicana obtiene recursos ilimitados a partir del endeudamiento externo dado que se trata de un modelo dinámico recursivo. Continuando con el sector externo, los flujos de capital pueden variar, pero la inversión extranjera directa (IED) y el ahorro externo se determinan de manera exógena como porcentaje del PIB. La IED se fija en términos absolutos y el ahorro externo como porcentaje del PIB. Esto permite reproducir el balance en cuenta corriente en proporción a la economía.

La regla de cierre utilizada para el balance fiscal del gobierno implica que el ahorro del gobierno varía en términos absolutos para que se mantenga la trayectoria del ahorro como porcentaje del PIB, y el ajuste se realiza a través de la tasas del impuesto al valor agregado. Se establece el impuesto al valor agregado como variable de ajuste por considerarse que existe un amplio margen

⁷⁶ Las elasticidades de transformación constante del producto CET establecen la asignación óptima de producción destinada al mercado doméstico e internacional. Las elasticidades de sustitución CES establecen la asignación óptima de consumo de bienes producidos domésticamente o en el mercado internacional.

⁷⁷ Las elasticidades ingreso-gasto LES indican cuánto varía la demanda de cada bien/servicio dado un aumento en el ingreso del hogar. El parámetro Frisch se utiliza para calibrar una función de utilidad tipo “Stone-Geary”, la cual indica la maximización de la utilidad en el consumo de los hogares sujeto a una restricción presupuestaria.

⁷⁸ El equilibrio no significa que la economía está exenta de desequilibrios, sino que dado un desequilibrio, existe un flujo de fondos que permite cubrirlo o que la diferencia entre oferta y demanda se salda por medio de desempleo.

para incrementar los impuestos indirectos (IVA) por las exenciones que persisten en ciertos productos (alimentos y medicinas). En este sentido, el Centro Interamericano de Administración Tributaria recientemente señaló que México se encuentra, junto con Costa Rica, Ecuador y Guatemala, entre los países cuyo IVA es más reducido. La tasa del IVA en México se sitúa en un 15% (en 2010 será de 16%), frente al 21% de Argentina y 19% de Chile y Perú. Asimismo, el BID (2008) manifestó que el sistema fiscal mexicano capta a través del impuesto al valor agregado únicamente la mitad en comparación a ocho países con un ingreso similar. Por el contrario, incrementar las tasas de los impuestos directos (ISR) podría frenar los flujos de inversión privada en la economía y dañar la competitividad de la misma. El gasto en consumo final del gobierno por cada tipo de bien se fija de acuerdo con una tasa de crecimiento exógena⁷⁹. El consumo de la institución gubernamental que administra las contribuciones a la seguridad social (INSSSOC) se ajusta a través de su ahorro por lo que se mantienen fijas las tasas a las contribuciones de la seguridad social y las transferencias entre esta institución y el gobierno. Por último, la inversión se determina de acuerdo con la evolución del PIB, es decir se vuelve procíclica.

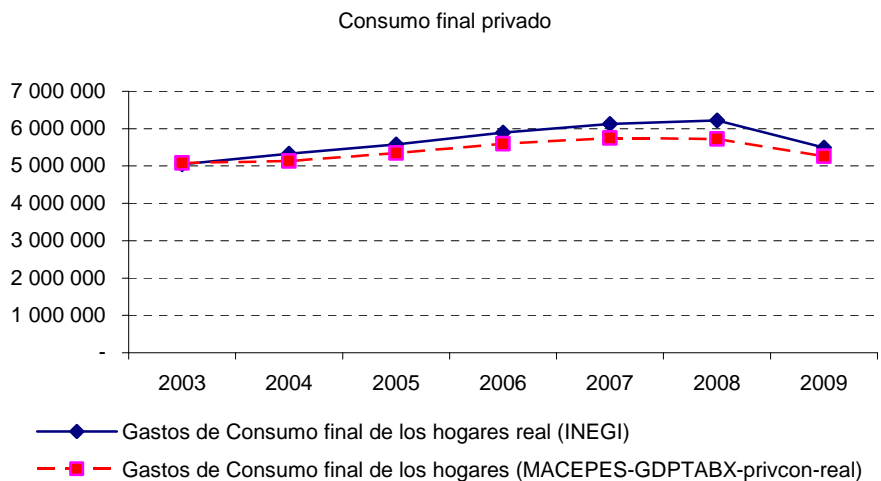
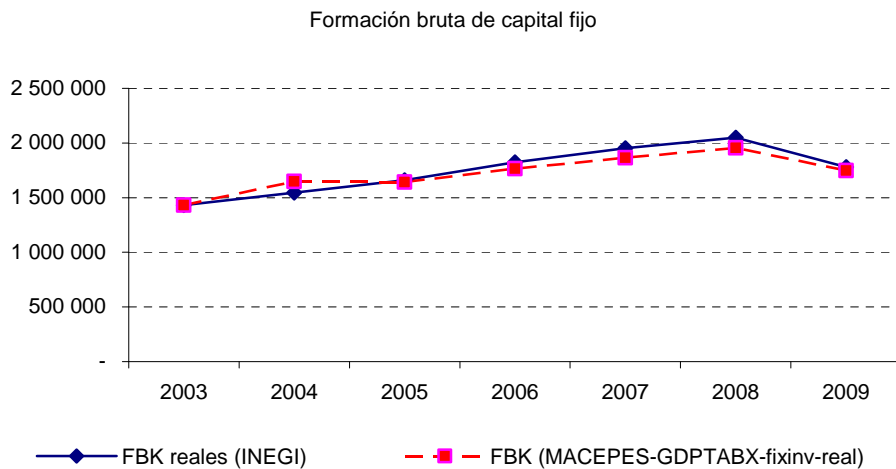
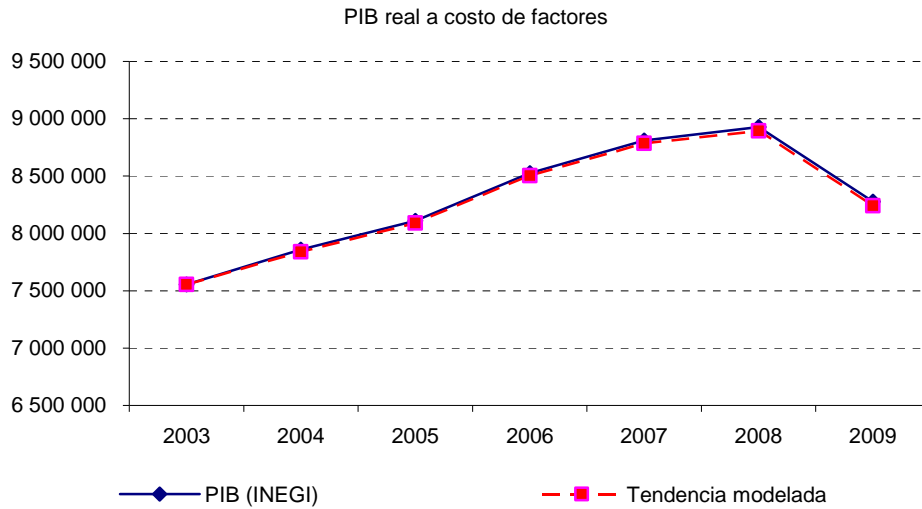
Con base en lo anterior, se generó el escenario base para México y se obtuvieron tendencias bastante similares a las registradas por los datos oficiales (véase más adelante el cuadro 17), es decir, se logró el objetivo de generar un escenario que reproduzca las tendencias observadas y que, por lo tanto, permita hacer comparaciones al incluir las simulaciones de choques y de política. El PIB a costo de factores tiene impuesta una tendencia, por lo que lo generado por el MACEPES se comporta de manera similar a lo registrado en las Cuentas Nacionales (CN) que reporta el INEGI (2004a). La Formación de Capital Fijo sigue un comportamiento bastante similar entre el valor calculado por el MACEPES y el registrado en las CN. El consumo final privado de los hogares se comporta de manera casi idéntica entre el valor generado por el Modelo y lo registrado en las CN. El consumo final del gobierno muestra una ligera discrepancia de nivel entre los valores del Modelo y los realmente ocurridos; sin embargo, la tendencia de las variables es muy similar. El MACEPES reproduce de manera similar los datos sobre exportaciones e importaciones registrados en las CN. En ambos casos se registra una discrepancia entre 2005 y 2008 que se elimina para 2009. Una de las posibles razones de esta discrepancia es que el Modelo no hace una actualización de los precios mundiales de los productos exportados e importados, debido a la falta de información sobre el precio de las exportaciones a nivel mundial y de los aranceles de importación de los productos.

Las variables asociadas al empleo (Tasa de Desempleo, Total de Ocupados y Población Económicamente Activa) también se generan de manera plausible, aunque se observan algunas diferencias. Una de las razones de estas discrepancias es que no se impone una tasa de crecimiento de la fuerza del trabajo año a año – sino que es la misma para todos los años del período. Asimismo, el desempleo y la demanda de trabajo se generan en el modelo sobre la base de una serie de supuestos. En el caso de México, se observó que las exportaciones calculadas por el MACEPES son menores que las de CN, y ello implica menos empleo en los sectores exportadores hacia el final del período. De acuerdo con los indicadores contenidos en el cuadro 17, el empleo muestra una caída de 2,6 puntos porcentuales entre 2008 y 2009, para después tener una recuperación a partir de 2011. La tasa de desempleo de 2009 es la más elevada en el período de estudio (5,9%), y a partir de allí disminuye anualmente en promedio 8% hasta alcanzar una tasa del 3,4%, que se mantiene estable a partir de 2013; sin embargo, no recupera los niveles de 2008⁸⁰.

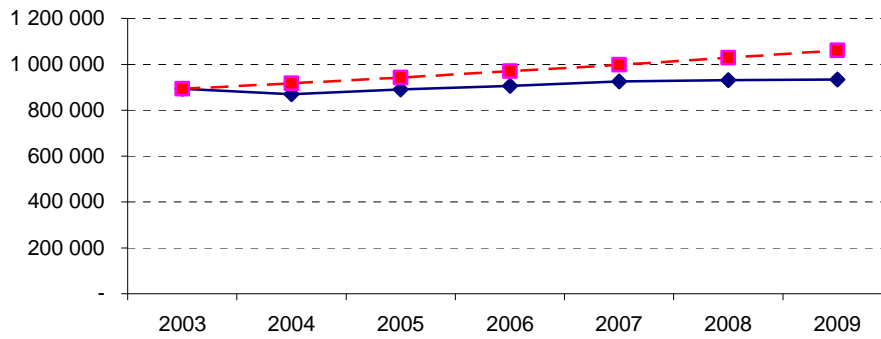
⁷⁹ El gasto en consumo de gobierno de los servicios de educación crecieron en 3% promedio anual de 2003 a 2009 mientras que el gasto en salud se incrementó en 5% anualmente. Estas tasas se impusieron para el período 2010-2015.

⁸⁰ La tasa de desempleo promedio en México durante 2009 ha sido 5,5% de acuerdo con la ENOE. Sólo en el tercer trimestre de 2009 fue de 6,2%.

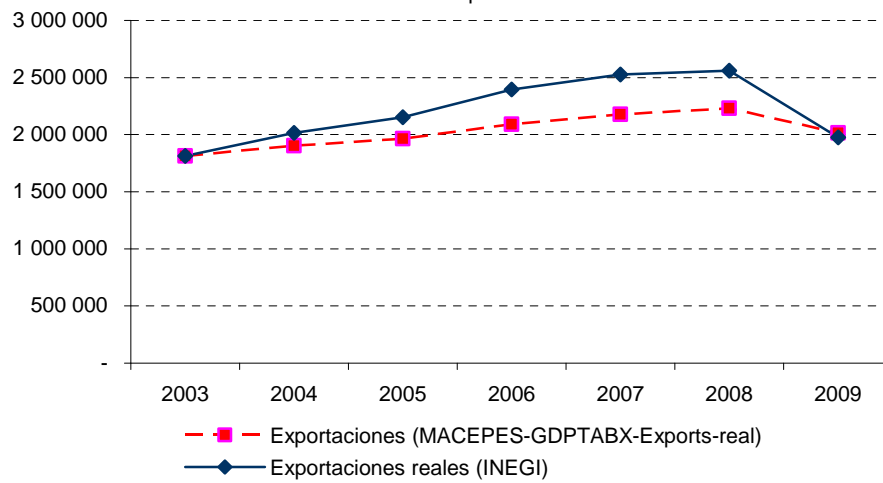
GRÁFICO 19
MÉXICO: TENDENCIA REGISTRADA Y MODELADA DE LOS PRINCIPALES
AGREGADOS ECONÓMICOS Y DEL EMPLEO, 2003-2009
(Miles de pesos de 2003)



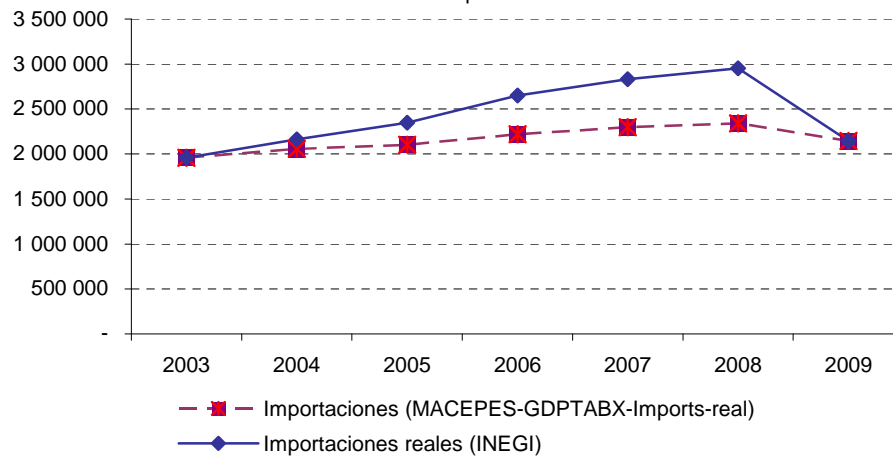
Consumo final de gobierno



Exportaciones



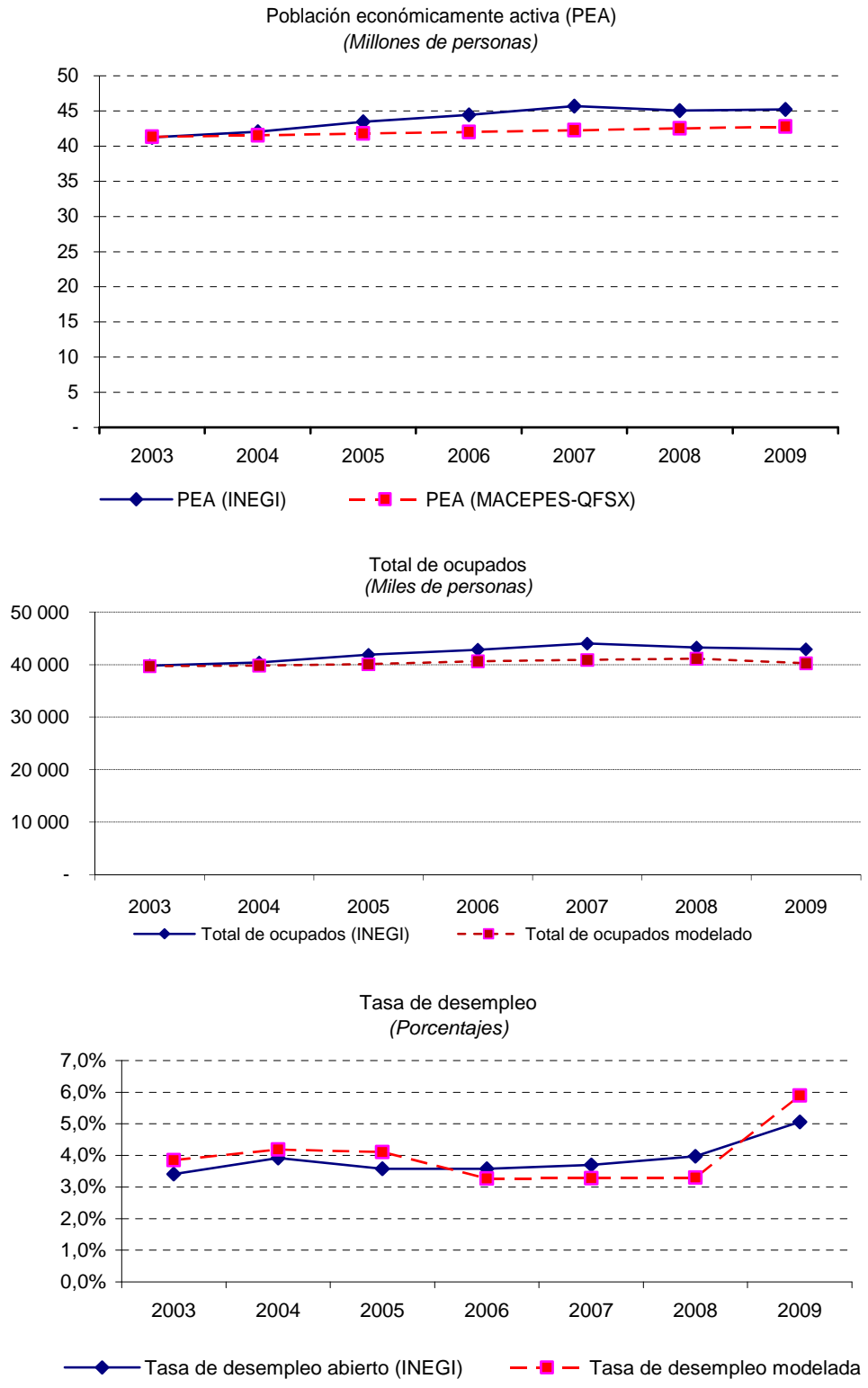
Importaciones



Fuente: INEGI para las tendencias observadas y MACEPES de México para las simuladas.

¹ El gasto de consumo final del gobierno incluye a la institución de la seguridad social.

GRÁFICO 20
TENDENCIA REGISTRADA Y MODELADA DE LOS PRINCIPALES AGREGADOS
DEL EMPLEO, 2003-2009



Fuente: INEGI para las tendencias observadas y MACEPES de México para las simuladas.

CUADRO 17
MÉXICO: EVOLUCIÓN DEL EMPLEO, LOS INGRESOS LABORALES, LA POBREZA Y LA
DESIGUALDAD EN EL ESCENARIO BASE, 2008-2015

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Empleo	41 121,0	40 260,6	40 680,4	41 278,9	41 899,7	42 411,7	42 687,2	42 968,6
Tasa de desempleo	3,3%	5,9%	5,5%	4,7%	3,9%	3,4%	3,4%	3,4%
Ingreso hogar promedio ^a	9 747	8 838	8 762	9 304	9 809	10 325	10 552	11 042
Pobreza total nacional ^b	48,5	52,1	51,5	50,2	49,0	47,8	47,3	46,9
Pobreza total urbana ^b	40,6	44,8	44,1	42,7	41,3	40,1	39,7	39,4
Pobreza total rural ^b	63,4	65,9	65,5	64,5	63,5	62,4	61,8	61,1
Pobreza extrema nacional	19,0	22,9	22,1	20,7	19,6	18,7	18,2	17,9
Pobreza extrema urbana ^b	10,9	14,9	14,0	12,8	11,7	10,8	10,5	10,4
Pobreza extrema rural ^b	34,3	38,0	37,4	35,7	34,6	33,5	32,8	32,0
Pobreza -línea intern. 1 USD ^c	3,4	6,1	5,4	4,4	3,7	3,3	3,2	3,2
Gini-ingreso laboral	0,485	0,484	0,484	0,484	0,485	0,485	0,486	0,486
Gini-ingreso familiar per cápita	0,503	0,509	0,507	0,503	0,503	0,503	0,504	0,504

Fuente: MACEPES de México y microsimulaciones con base en la ENIGH 2008.

^a Miles de pesos mexicanos mensuales y neto de las contribuciones a la seguridad social.

^b La incidencia de pobreza se mide como porcentaje de la población.

^c La línea internacional de pobreza equivale a 1,25 dólares de Estados Unidos diarios y por persona.

El ingreso promedio mensual por hogar sufre una merma en 2009 del 9,3%, y consigue recuperar un monto superior al de 2008 en 2012 para repuntar en años posteriores. La incidencia de la pobreza total y de la pobreza extrema urbana y rural nuevamente toma como punto de inflexión el año 2009, siendo cuatro años el tiempo necesario para la recuperación a niveles similares o inferiores a los registrados antes de la crisis. La incidencia de la pobreza medida a través de la línea internacional de 1,25 dólares diarios por persona alcanza 6,1% en 2009, y su recuperación y estabilización se observan a partir de 2013. Un comportamiento diferente se observa en el indicador de la desigualdad del ingreso laboral en 2009, que es ligeramente inferior al de 2008 (cambio de -0,2%). No obstante, este valor se mantiene por tres años, para mostrar después cambios muy sutiles. La desigualdad de la distribución del ingreso familiar se incrementó 1,2%, para después recuperar los niveles de 2008 en el trienio 2012-2014. Como se mencionó antes, estos resultados forman parte del escenario base, lo que implica que los indicadores de 2009-2015 no deben considerarse como proyecciones sino como resultado de los cambios en el mercado laboral y de la estructura de ingresos considerados por el modelo.

D. Análisis de las simulaciones

Para comprender mejor el efecto que las políticas públicas y de protección social pueden tener en aminorar los impactos de choques externos desfavorables que suelen afectar a la economía mexicana, a continuación se analizan los resultados de varias simulaciones generadas por medio del MACEPES. Primero, se analizan cinco tipos de choques externos y, posteriormente, algunas políticas públicas y de protección social. Por último, se combinan los choques externos con las políticas para determinar la efectividad de las últimas en aminorar los impactos desfavorables de los primeros, particularmente en términos de la pobreza. En todos los casos, los cambios simulados se aplican en el período 2010-2012. Como el escenario base se genera hasta 2015, se consideran tres años más (2013-2015) a fin de analizar la manera en que se “reajusta” la economía y evoluciona la pobreza una vez superado el choque externo o haberse dejado de simular una política. Los resultados de las simulaciones se representan como desviaciones promedio —porcentuales o absolutas, según sea el caso— con respecto al escenario base, por períodos, como se muestra más adelante en el cuadro 20. En el caso del PIB y los componentes de la demanda agregada, los cambios reportados son todos para la

denominación de esas variables en términos reales, como es la práctica en un análisis de equilibrio general. Los resultados detallados de los impactos acumulativos de los cambios en el mercado laboral sobre la pobreza y la desigualdad, así como los del mercado laboral por tipo de trabajador —según la metodología de las microsimulaciones— se presentan en el anexo 1 y 2, respectivamente.

Las simulaciones se implementan cambiando algunas de las reglas de cierre macroeconómico del escenario base. Por ejemplo, para medir mejor los efectos en las finanzas del gobierno, se supone en todos los casos que el balance puede variar tanto en términos absolutos como relativos al PIB, y no hay ninguna variación deliberada de las tasas impositivas para generar ingresos. El consumo del gobierno deja de crecer anualmente a una tasa dada; así, con una sola excepción, permanece fijo como porcentaje del PIB. En otras palabras, el consumo del gobierno se vuelve procíclico de tal forma que una eventual caída del nivel de actividad como resultado de un choque externo adverso lo afectaría – e implícitamente se vería reducido un componente de gasto social. La excepción acotada se presenta con el consumo del gobierno en educación cuando se simula una fijación del nivel de consumo del gobierno per cápita en educación en los niveles del escenario base, como se explica más adelante. El consumo de la institución de la seguridad social tampoco evoluciona a una tasa de crecimiento anual dada para generar las simulaciones, sino que se convierte en la variable de ajuste del balance de dicha institución – fijándose, como contrapunto, el ahorro de dicha institución – para mantener el modelo debidamente determinado⁸¹. Las excepciones a esta regla se dan en aquellas simulaciones en las que se impone una fijación del consumo final de la institución de la seguridad social, financiándolo mediante las transferencias entre esa institución y el gobierno – las cuales se convierten en la variable de ajuste del balance de dicha institución, como se explica más adelante. Sin excepción, el ahorro externo y la inversión dejan de suponerse fijos como proporción del PIB, como se había supuesto para generar el escenario base. Para mantener el modelo debidamente determinado, se fijan, respectivamente, los flujos de capital y la propensión marginal a ahorrar de los hogares y las empresas. A continuación se analizan los principales resultados.

1. Análisis de los choques externos

A continuación se analiza el impacto económico y social de 5 choques externos por medio de sus respectivas simulaciones. Las simulaciones se realizan para el período 2010-2012 y se describen en el recuadro 1.

RECUADRO 1 SIMULACIONES DE CHOQUES EXTERNOS EN ALGUNAS VARIABLES ECONÓMICAS Y SOCIALES

- Simulación 1 (pw-exp-dec): Disminución en el precio mundial de las exportaciones en 50%.
- Simulación 2 (pw-food-inc): Aumento en el precio mundial de los alimentos en 50%.
- Simulación 3 (pw-oil-inc): Aumento en el precio mundial del petróleo en 50%.
- Simulación 4 (capflow-out): Salida de los flujos de capital en 50%.
- Simulación 5 (remit-dec): Disminución de los ingresos provenientes por remesas en 50%.

Fuente: Elaboración de los autores.

⁸¹ El cambio significa que, con un ahorro fijo, la institución de la seguridad social no tiene un acceso ilimitado a recursos (ahorro) para financiarse. Eventualmente, tendría que reducir su consumo final en salud si genera ingresos insuficientes, con las excepciones que se comentan.

a) Disminución en el precio mundial de las exportaciones

Esta simulación consiste en la reducción de 50% en el precio mundial de los principales productos de exportación entre 2010 y 2012. Se consideró sólo a aquellos productos en los que México es exportador neto, es decir, donde su balance es positivo; lo que representó 58% del total de exportaciones de la economía de México, en el año base del MACEPES (2003). Los productos incluidos son: petróleo, hortalizas, equipo de cómputo, equipo de 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, sin embargo es poco factible que caiga el precio de todos los productos al mismo tiempo tal como se plantea en esta simulación. En el caso del petróleo, el precio de la mezcla de petróleo crudo mexicano fue de 24 dólares en 2003, 84 dólares en 2008 y 42 dólares en 2009. El principal efecto en la reducción en el precio del petróleo es la caída en los ingresos del sector público, ya que 29,4%⁸² de sus ingresos provienen de la venta de este producto (SHCP, 2009b). Cabe señalar que en los últimos años el gobierno de México ha comprado un seguro para cubrir las bajas del precio del petróleo y de esta manera aminorar los efectos negativos ocasionados por la disminución del petróleo. Para la cobertura de 2010, se adquirieron opciones de compra tipo *put* sobre el precio promedio de la mezcla mexicana a un nivel de 57 dólares por barril, con un costo de 1.172 millones de dólares⁸³.

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 (2009) se incrementó 7% en 2006 y 27% en 2007; tal incremento se mantuvo e incluso se aceleró en el primer semestre de 2008. Desde entonces, los precios han descendido continuamente, pero siguen siendo superiores a los niveles de la tendencia de largo plazo. En 2008, el índice de precios de los alimentos de la FAO todavía se situaba 24% por encima del valor de 2007 y 57% por encima del valor de 2006. 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. En México, como consecuencia de la crisis económica de 2009, la producción en el sector automotriz cayó 37,7%, entre el primer semestre de 2008 y el mismo período de 2009⁸⁴.

Los resultados de simular una disminución en el precio mundial de las exportaciones indican que las exportaciones totales caen en un 33,3% anual entre 2010 y 2012 y continúan disminuyendo en el período 2013-2015 en 5% con respecto al escenario base (véase más adelante el cuadro 18)⁸⁵. Mientras que la depreciación del tipo de cambio, aunada a la menor demanda de insumos importados por la disminución de la actividad económica, provocan una caída de las importaciones de 13% en 2010-2012 y de 4,4% en el trienio 2013-2015, con respecto al escenario base. 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 gobierno⁸⁶. Esto ocasiona una disminución en el gasto del gobierno de 2,6%. En particular, el consumo de 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 ésta disminuye en 3,1% durante el choque y continúa bajando 5% después del

⁸² Cálculos propios estimados para 2009.

⁸³ Comunicado de Prensa, 08/12/09, SHCP.

⁸⁴ Asociación Mexicana de la Industria Automotriz.

⁸⁵ Los resultados de las agregados macroeconómicos para 2013-15 también se relacionan con el nivel de stock de capital de la economía que se tiene después de una caída en la actividad económica en el período 2010-12.

⁸⁶ 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 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.

mismo. Esto se explica por dos motivos: a) la disminución del superávit del gobierno provoca que el ahorro interno se mueva desde la inversión hacia el financiamiento del gobierno y b) la disminución en la inversión durante el primer período conlleva una caída en el stock de capital. La reducción de las exportaciones y sus efectos al resto de la economía ocasionan una caída del PIB real de 8,5% durante 2010-2012 y 3,9% para el período 2013-2015 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 2010-12. De acuerdo con el 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 (anexo 2). 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, observamos 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 con el grado de calificación, observamos que los trabajadores calificados registran una mayor pérdida de empleo (-1,8) que los no calificados (0,3), sin embargo, estos últimos disminuyen su ingreso laboral en 13,1% mientras que los calificados tienen una caída de 7,1%.

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 (anexo 1) incrementan la pobreza total nacional en 2,33 puntos porcentuales, entre 2010 y 2012 con respecto al escenario base, con peores repercusiones para los hogares urbanos. En las áreas urbanas, el aumento en la pobreza se debe en un 51% al efecto de modificar la estructura sectorial del empleo y en un 41% al aumento del desempleo (anexo 2). 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. En síntesis, la caída en el nivel de la producción nacional originada por la reducción en el precio internacional de las exportaciones tendría repercusiones importantes en los agregados macroeconómicos, la tasa de desempleo, el ingreso laboral promedio de los trabajadores y del ingreso promedio total de los hogares, a pesar de que la distribución del ingreso no sufriría variaciones.

b) Aumento en el precio mundial de los alimentos

Esta simulación consiste en un aumento del 50% en el precio mundial de los alimentos con respecto al escenario base. En el estudio se consideran todos los productos alimentarios (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 el bienestar. De acuerdo con el Informe sobre Seguimiento Mundial 2009 del Banco Mundial, el encarecimiento de los alimentos entre 2005 y 2008 provocó un aumento de la extrema pobreza de alrededor de 200 millones de personas en el mundo. De ellas, aproximadamente 100 millones no saldrían de esa situación en 2009. El Informe estima que en 2009, el incremento del número de personas en situación de pobreza extrema sería entre 55 millones y 90 millones más de personas en situación de extrema pobreza en 2009 que las previsiones hechas antes de la crisis en el mundo. En México, este fenómeno 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. A julio de 2009, el incremento en el valor de las canastas básicas (28% y 29% respectivamente) duplicó la variación del INPC (15%). Este incremento fue uno de los principales factores del reciente aumento de la pobreza en México (véase el capítulo III). De acuerdo con el INEGI, entre 2006 y 2008 el gasto promedio monetario trimestral de los

hogares disminuyó de 25.175 pesos a 21.984 pesos en términos reales. Mientras que, para los mismos años, el gasto en alimentos pasó de 29,4% a 33,6%, desplazando el gasto en vestido y calzado, servicios de salud y educación. Esto indica que un aumento en el precio mundial de los alimentos afecta de manera indirecta el consumo total de los hogares, al disminuir su poder adquisitivo. Asimismo, al presentarse una menor demanda de los productos, la producción se contrae y tiene efectos sobre el nivel de actividad económica.

El efecto de este choque en la economía depende, inicialmente, del estado de la balanza comercial agropecuaria, es decir, del balance entre exportaciones e importaciones. En este sentido, México es un importador neto de productos agropecuarios (balanza comercial agropecuaria deficitaria), con excepción de las frutas y hortalizas. El incremento en el precio de los alimentos incentiva la exportación de estos productos y la inversión de sus respectivos sectores y, a su vez, reduce su demanda en los países importadores⁸⁷. En México, este choque afecta de manera similar a las exportaciones y a las importaciones, ya que éstas muestran una disminución de 9,4% y 7,2%, respectivamente para el período 2010-2012 (cuadro 18). La simulación de este choque provoca una disminución del consumo privado de 4,8%, lo que puede tener implicaciones en la alimentación de los hogares. El consumo del gobierno cae en 2,3% y la inversión (FBKF) en 3% con respecto al escenario base (promedio trianual). Esto último se debe a que la disminución del superávit del gobierno como porcentaje del PIB (0,6%) mueve el ahorro destinado a la inversión hacia el financiamiento del gobierno. Como resultado de las disminuciones en los componentes de la demanda agregada, principalmente el consumo, el PIB cae 4,4% durante el choque (2010-2012) y 1,1% posterior al mismo (2013-2015) con respecto al escenario base. La tasa de desempleo pasa de 4,7 a 5,2 como resultado de una menor actividad económica y de los ajustes del mercado laboral ocasionados por las variaciones en la rentabilidad de los sectores económicos. De acuerdo con el estatus laboral, el sector formal tiene la peor repercusión en el número de empleos perdidos (-1,5%) y registra una caída de 4,8% en su ingreso laboral (anexo 2). Por su parte, los trabajadores del sector informal tienen una caída de 11,2% en su ingreso laboral. Tomando en cuenta la dimensión de género, observamos que las mujeres sufren una mayor pérdida de empleo (-0,9%) que los hombres (-0,3%), sin embargo, el ingreso laboral de estos últimos desciende en -9,2% mientras que en las mujeres disminuye en -6,2%. De acuerdo con el grado de calificación, observamos que los trabajadores calificados registran una mayor pérdida de empleo (-0,9%) que los no calificados (0,0%), sin embargo, estos últimos disminuyen su ingreso laboral en 13,7% mientras que los calificados tienen una caída de 6,7%. 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 manifestaron 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 nacional en 1,78 puntos porcentuales. En el área urbana se incrementa la pobreza en 1,8 puntos debido, principalmente, al efecto del cambio individual en la estructura sectorial del empleo (67% del total del incremento) y a los cambios en los salarios relativos (34%) (anexo1). En este caso, el cambio en los salarios relativos juega un papel compensatorio en el aumento en la pobreza. En el área rural, el incremento en la pobreza es ocasionado en un 51% por el cambio en los salarios relativos y un 40% por la modificación de los salarios promedio. En cuanto a la incidencia de pobreza medida a través de la línea internacional de 1,25 dólares diarios por persona se incrementa en 1,72 puntos porcentuales, lo que implica un menor efecto que lo ocurrido en la primera simulación.

⁸⁷ Esta situación se encuentra en función de las elasticidades de transformación constante CET que, como se explicó anteriormente, determinan la proporción de la producción que es vendida domésticamente del total de la misma. Asimismo, se encuentra influida por la tasa de movilidad del capital que está en función de la rentabilidad o remuneración del factor capital.

La pobreza extrema (urbana y rural) se incrementa en mayor medida que la pobreza moderada: la pobreza extrema urbana aumenta en 2,4 puntos porcentuales y la rural en 3,2⁸⁸.

c) Aumento en el precio mundial del petróleo

Un choque externo sobre el precio del petróleo tiene un efecto doble para México, al ser exportador de petróleo e importador de sus derivados (principalmente de gasolina). Como se señaló anteriormente, este tipo de choque ha ocurrido durante los últimos años, y su principal canal de distribución para la economía mexicana es a través de las finanzas públicas. Las caídas en el precio del petróleo han ocasionado períodos de estancamiento económico, principalmente en los ochenta. En 1986, el valor de las exportaciones petroleras se contrajo 11%, como consecuencia de la caída en los precios mundiales del petróleo (de 25,5 dólares por barril en 1985 a 12 dólares en 1986). Este factor contribuyó a la crisis de la balanza de pagos iniciada en 1985. La caída en el precio de petróleo durante 2009 y el pronóstico para 2010 ha obligado a que el gobierno federal proponga un incremento en los impuestos directos e indirectos con el fin de evitar una disminución drástica en el gasto público para el siguiente año fiscal, además del seguro ante la baja del precio de petróleo que se adquirió recientemente.

Por una parte, el aumento en el precio del petróleo tendría efectos positivos sobre el ingreso del gobierno, al ser Pemex una empresa paraestatal. Mientras que al ser importadores netos de gasolina y demás derivados, afecta el precio de estos, lo que, a su vez, tendría consecuencia en el consumo de los hogares. Sin embargo, el gobierno de México 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. En 2008, inició la reducción gradual de estos subsidios, por lo que el monto total de subsidio pasó de 240.000 millones de pesos en ese año a 138.000 millones de pesos en 2009. Para 2010, se aprobaron 35.994 millones de pesos destinados a este subsidio. 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. 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 sólo del petróleo, en 7,3% entre 2010 y 2012. Las exportaciones de productos químicos se reducen en 24%, de equipo de cómputo en 15%, equipo eléctrico en 16% y de transporte en 16%. Dada la dependencia de las finanzas públicas a 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 ésta crezca en 8,3%. El consumo de 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, en donde los trabajadores del sector petrolero se incrementan mientras que aquellos de la manufactura se reducen. 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 con el estatus laboral, el sector formal de la economía pierde -2,9% de empleos y se registra una caída de 1% en el ingreso laboral de este tipo de trabajadores (anexo 2). Por su parte, los trabajadores del sector informal tienen una caída

⁸⁸ El modelo reporta los efectos que ocasiona un choque sobre el mercado laboral y por medio de las microsimulaciones se obtiene el efecto de este último sobre la pobreza y la distribución del ingreso. Sin embargo, para el caso de México una de las razones del aumento en la pobreza y el deterioro de la distribución del ingreso medido por el coeficiente de Gini, ante el aumento del precio de los alimentos, se debe a que la población con menores ingresos destina una mayor proporción de su gasto en el consumo de alimentos, y ante un choque de este tipo aumenta la proporción del gasto en alimentos, desplazando el consumo de otros productos. De acuerdo con la ENIGH 2008, 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 22,5%.

de 0,3% en su ingreso laboral. Tomando en cuenta la dimensión de género, observamos que 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 con el grado de calificación, observamos que 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% (anexo 2). 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 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. En conclusión, el aumento del precio internacional del petróleo tiene efectos positivos sobre la economía y negativos en los niveles de pobreza de México, que se explican debido a la condición exportadora e importadora de productos petroleros. Los trabajadores más afectados son los calificados, formales y las mujeres. La pobreza aumenta especialmente en las áreas urbanas por ser un choque que afecta a la manufactura.

d) Salida de los flujos de capital

Como se explicó en el capítulo I, la salida de capitales fue una de las causas más importantes para detonar la crisis de 1995, por lo que el análisis de salida de flujos de capital resulta relevante para el caso de México. En este caso, se simula una disminución anual de 50% en los flujos de capital entre 2010 y 2012. La economía mexicana ha registrado fluctuaciones significativas de este factor: en 2002 y 2003 disminuyó 22,5% y 27,5%, respectivamente; mientras que la mayor reducción se presentó en 2008 (34,2%). Estas fluctuaciones han repercutido en el tipo de cambio, sin embargo los efectos han sido relativamente controlados por Banxico a través de la compra de divisas y la tasa de interés interbancaria. Esta simulación de salida de flujos de capital disminuye en 4,5% la inversión y ocasiona una depreciación del tipo de cambio de 1,1% (lo que mantiene constante el saldo del déficit externo). Esto último incentiva las exportaciones (incremento de 5%), mientras que las importaciones disminuyen sólo en 0,2%. Estos choques en la economía ocasionados por la simulación mantienen prácticamente sin cambios los niveles del PIB, con respecto al escenario base.

Este choque tiene impactos ambiguos sobre el mercado laboral ya que ocasiona un ligero incremento en el empleo (0,1%) mientras que el ingreso laboral se contrae levemente (0,7%) (anexo 2). 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 los informales. Las contracciones del ingreso de los hogares ocasionan una reducción del 0,3% en el consumo 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 (cuadro 18). El único cambio del mercado laboral que afecta los niveles de pobreza, es el cambio en la tasa de desempleo, sin embargo éste es pequeño en todos los niveles de pobreza (alrededor de 0,5 puntos porcentuales más de pobreza, anexo 1).

A pesar de los cambios poco significativos en el mercado laboral de esta simulación, se generan efectos bastante negativos la pobreza, especialmente a nivel rural. La pobreza total nacional crece en 1,042 puntos porcentuales. En las áreas urbanas ésta se incrementa 0,63 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 1,82 puntos, explicado por el mismo efecto que en el ámbito urbano. Por su parte, la pobreza extrema aumenta en 0,88 puntos en áreas urbanas y 3,61 puntos en áreas rurales.

e) Disminución de los ingresos provenientes por remesas

El choque externo representado por las remesas se plantea como una reducción anual de éstas en 50% entre 2010 y 2012. En este caso, mediante la microsimulación aritmética se determinó cuánto cambiarían las transferencias totales de cada uno de los grupos de hogares representados en el modelo, en respuesta a una caída anual de 50% de las remesas mediante la ENIGH 2008. En 2008, las remesas en México representaron el 2,8% del PIB, lo cual es muy cercano a la proporción de las exportaciones netas de petróleo (2,9%). 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. Entre enero y julio de 2009, el ingreso de recursos al país por remesas familiares sumó 12.912 millones de dólares, lo que implicó una disminución de 12,6% frente a los primeros siete meses de 2008 (14.767 millones de dólares), esto es una caída de 1.855 millones de dólares⁸⁹. Esta caída se explica, entre otras cosas, debido a que la recesión en los 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. Lo anterior ha propiciado a que la tasa de desempleo de los trabajadores migrantes mexicanos sea más elevada que la correspondiente a la fuerza laboral total.

Este choque externo (que reduce el monto de divisas) genera una depreciación del tipo de cambio real en 1,3% para equilibrar el sector externo de la economía. A raíz de este fenómeno, se observan incrementos en las exportaciones (5,6%), lo que afecta positivamente el PIB (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 disminuye el consumo de los hogares 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 tipo de cambio real. Al abaratare 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%, respectivamente. Esto se debe a que estos hogares son más dependientes a las remesas. Cabe señalar que según la ENIGH 2008, 6,1% de los mexicanos reciben 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. Más aún, las estimaciones de pobreza alimentaria para el año 2008 muestran que si en ese año no se hubieran registrado los flujos de remesas, la pobreza alimentaria a nivel nacional hubiera sido de 19,5% en vez de 18,2%; en el plano rural la proporción de personas en pobreza alimentaria hubiera sido de 34,2% en vez del 31,8% observado.

La pobreza moderada y extrema nacional aumenta en 1,04 y 1,81 puntos porcentuales, respectivamente. Este resultado es similar a estimaciones realizadas por la Sedesol, las cuales indican que una reducción en el ingreso por remesas de 40% provocaría un aumento de 1,4 puntos en la pobreza moderada (patrimonial). Por su parte, en las áreas urbanas, la incidencia de la pobreza se incrementa en 0,63 mientras que en ámbito rural lo hace en 1,82 puntos porcentuales. La pobreza extrema crece 3,61 y 0,88 en el campo y las ciudades respectivamente. En términos generales, la baja de remesas afecta el tipo de cambio real en beneficio de las exportaciones, que tiene ramas de actividad que favorecen los niveles de empleo e ingreso para las familias de las zonas urbanas. Sin embargo, el aumento en la incidencia de la pobreza no fue ocasionado por los cambios en el mercado laboral sino por la disminución de los ingresos no laborales (remesas) (anexo 1). Las consecuencias de ello en el ámbito rural han sido evidentemente contrarias, dados sus elevados flujos de migración internacional y su consecuente dependencia de las remesas.

⁸⁹ Se anticipa que, en general, durante los próximos meses el ingreso de recursos al país por remesas familiares continuará mostrando una pérdida de fortaleza y se espera una lenta recuperación a partir del cuarto trimestre de 2009.

CUADRO 18
PRINCIPALES RESULTADOS MACROECONÓMICOS, DEL MERCADO LABORAL, LA
POBREZA Y LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN LAS SIMULACIONES DE CHOQUES
EXTERNOS DEL MACEPES, 2010-2015

(Variación en porcentajes con respecto al escenario base, promedios de subperíodos)^a

	Simulación 1 ^b		Simulación 2 ^b		Simulación 3 ^b		Simulación 4 ^b		Simulación 5 ^b	
	2010-2012	2013-2015	2010-2012	2013-2015	2010-2012	2013-2015	2010-2012	2013-2015	2010-2012	2013-2015
Tipo de cambio real	63,1	0,6	-4,5	0,2	-5,1	0,0	1,1	-0,1	1,3	0,0
FBKF ^c	-3,1	-5,0	-3,0	-1,6	8,3	1,2	-4,5	-0,4	-0,7	0,5
Consumo de los hogares ^c	-3,6	-3,3	-4,8	-0,8	0,0	0,2	-0,3	-0,1	-1,0	0,4
Consumo del gobierno ^c	-5,3	0,0	-2,3	0,0	2,8	0,0	0,0	0,0	0,6	0,0
Consumo de la –soc ^{c d}	-2,6	-4,3	-1,3	-1,3	-1,5	-0,3	-0,3	0,2	0,9	0,4
Exportaciones ^c	-33,3	-5,0	-9,4	-1,6	-7,3	0,1	5,0	-0,2	5,6	0,5
Importaciones ^c	-13,0	-4,4	-7,2	-1,5	-0,1	0,0	-0,2	-0,1	0,7	0,4
PIB ^c	-8,5	-3,9	-4,4	-1,1	0,4	0,5	0,1	-0,2	0,5	0,4
Ingreso del gobierno ^c	-7,7	-3,5	-4,5	-1,0	9,6	0,9	0,1	-0,2	-0,1	0,4
Impuestos al ingreso	-22,1	-4,4	-6,8	-1,3	6,5	2,8	0,0	-0,1	0,0	0,4
Gasto del gobierno ^c	-2,6	-2,0	-1,8	-0,6	-0,3	0,0	0,2	0,0	0,4	0,0
Superávit público/PIB	-1,2	-0,3	-0,6	-0,1	0,8	0,3	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
Déficit cta. corrte/PIB	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-1,3	0,0	0,0	0,0
Empleo	-1,2	-0,1	-0,5	-0,1	-1,0	0,0	0,1	0,0	0,4	0,0
Tasa de desempleo	23,9	11,9	10,5	1,6	20,1	0,3	-2,8	0,0	-7,2	0,0
Ingreso laboral promedio	-7,8	-3,9	-7,4	-0,8	-0,6	0,1	-0,5	0,1	0,6	0,5
Ingreso hogares promedio	-1,5	-3,5	-3,1	-1,0	-0,9	0,4	-0,2	-0,1	-1,1	0,4
Ing-h-urb-np	-1,0	-3,7	-2,1	-1,2	-0,9	0,5	-0,2	-0,2	-0,8	0,4
Ing-h-urb-p-pat	-3,2	-3,4	-4,2	-0,9	-0,7	0,3	-0,3	0,0	-0,7	0,4
Ing-h-urb-p-cap	-6,1	-3,5	-6,5	-0,8	-0,5	0,2	-0,5	0,0	-0,1	0,5
Ing-h-urb-p-alimen	-5,3	-3,5	-5,0	-0,1	-0,7	0,2	-0,3	0,0	0,3	0,4
Ing-h-rur-np	-0,6	-3,5	-3,3	-1,0	-1,0	0,4	-0,2	-0,1	-1,9	0,4
Ing-h-rur-p-pat	-0,5	-3,0	-5,1	-0,7	-0,8	0,2	-0,4	0,0	-3,3	0,4
Ing-h-rur-p-cap	-5,7	-3,5	-7,0	-0,7	-0,6	0,2	-0,6	0,1	-0,7	0,5
Ing-h-rur-p-alimen	-2,3	-2,5	-3,9	-0,6	-0,5	0,2	-0,4	0,0	-1,2	0,3
Pobreza total nacional	2,33	0,63	1,78	-0,05	0,67	-0,02	0,00	0,00	1,04	-0,10
Pobreza total urbana	2,44	0,92	1,80	0,17	0,90	-0,03	-0,04	-0,01	0,63	-0,11
Pobreza total rural	2,11	0,08	1,74	-0,48	0,24	-0,01	0,07	0,01	1,82	-0,07
Pobreza extrema nacional	3,52	0,47	2,73	-0,10	0,90	0,02	-0,01	-0,01	1,81	-0,05
Pobreza extrema urbana	3,25	0,66	2,48	0,12	1,08	-0,02	-0,05	0,00	0,87	-0,03
Pobreza extrema rural	4,02	0,10	3,20	-0,52	0,57	0,10	0,06	-0,02	3,60	-0,08
Pobreza -línea intern. 1,25 USD ^e	2,40	0,15	1,72	-0,06	0,69	0,00	-0,02	0,01	2,15	-0,01
Gini-ingreso laboral	0,003	-0,001	0,003	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Gini-ingreso familiar per cápita	0,011	-0,002	0,008	-0,002	0,002	0,000	0,000	0,000	0,004	0,000

Fuente: MACEPES de México y microsimulaciones con base en la ENIGH 2008.

^a Para la descripción de cada simulación véase el recuadro 1.

^b 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.

^c Variables denominadas en términos reales, millones de pesos del 2003.

^d Incluye únicamente el gasto en salud.

^e La línea internacional que define la pobreza extrema es de 1,25 dólares diarios a poder de paridad adquisitivo.

2. Análisis de políticas de protección social

En la siguiente serie de simulaciones, se analizarán los efectos de las políticas gubernamentales en los agregados macroeconómicos, los niveles de ingreso y los niveles de pobreza. Dado que el incremento en el precio mundial del petróleo es un choque positivo para la economía no hubo necesidad de simular políticas orientadas a aminorar los posibles efectos adversos que dicho incremento pudo haber tenido de acuerdo con el modelo. La simulación que reduce en 50% el cobro de impuestos a alimentos importados no se analiza dado que los efectos macroeconómicos, de pobreza e ingreso son nulos. La razón se debe a que en el año base, la tasa de impuesto a las importaciones de este tipo de productos era cercana a cero⁹⁰. Las simulaciones se describen en el recuadro 2.

RECUADRO 2 SIMULACIONES DE EFECTOS EN LAS POLÍTICAS GUBERNAMENTALES EN ALGUNOS AGREGADOS ECONÓMICOS, NIVELES DE INGRESO Y NIVELES DE POBREZA

- **Simulación 6 (sub-con-food):** Subsidio a los alimentos de consumo básico en 50% anual, entre 2010 y 2012 Esta simulación consiste en otorgar un subsidio ad valorem por cada unidad de alimentos de consumo básico base (manufacturados y no manufacturados) demandados por los hogares rurales y urbanos en condiciones de pobreza alimentaria. Un subsidio similar en México es el que proporciona el Programa de Abasto Rural por medio de tiendas comunitarias que ofrecen productos básicos a precios inferiores a los de mercado⁹¹. 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 nivel de hogar sino territorial Otro programa relevante es el de Apoyo Alimentario, con la diferencia que otorga transferencias monetarias que permitan una mejor alimentación de las familias y no descuentos ad valorem.
- **Simulación 7 (transfr-edu):** Transferencia de 25 dólares⁹² a los hogares en condición de pobreza con hijos en edad de asistir a la escuela primaria (6 a 12 años) u hogares meta. Para el caso de México, esta transferencia hacia los hogares meta se realiza independientemente de si reciben la transferencia del Programa Oportunidades. Las transferencias de este Programa del gobierno federal de México se efectúan con la diferencia de que sí se condiciona la asistencia de los niños a la escuela, así como a revisiones médicas y pueden otorgarse hasta educación superior. Este tipo de programas busca alentar la asistencia escolar de los miembros jóvenes de las familias de escasos recursos, puesto que incrementar su capital humano otorga mayores posibilidades de mejorar su condición socioeconómica en el futuro (Banco Mundial, 2009). Asimismo, se asume que una de las estrategias de los hogares para paliar los efectos de los choques externos es enviar los hijos al mercado laboral. El cambio porcentual del total de transferencias gubernamentales por tipo de hogar se determinó por medio de las microsimulaciones aritméticas (véase el cuadro 19).

(continúa)

⁹⁰ Las simulaciones que fijan el consumo gubernamental de la educación en términos *per cápita* y el consumo final de la seguridad social en los niveles del escenario base no se reportan porque tienen efectos nulos en las variables bajo análisis, dado que únicamente implican un cambio en la reglas de cierres (consumo de gobierno y balance de la institución administradora de la seguridad social). Los resultados de las simulaciones que no se reportan pueden ser solicitados a los autores.

⁹¹ En 2009, el Programa de Abasto Rural permitió que los beneficiarios ahorraran más de 6% en los productos de la canasta básica.

⁹² La determinación de este monto correspondió al equipo coordinador del Proyecto, con base en los trabajos de Sauma (2005, 2006a y 2006b). Este monto equivale a 278 pesos mexicanos de 2008.

RECUADRO 2 (Conclusión)

- **Simulación 8 (transfr-old):** *Transferencia de 65 dólares a los hogares en condición de pobreza, por persona de 65 o más años de edad.* Una de las líneas de acción relevantes en materia de desarrollo social son las transferencias a las personas mayores de 65 años de edad sin acceso a los sistemas de seguridad social que se encuentren en condición de pobreza. En México, el programa gubernamental orientado a apoyar a los adultos mayores es el Programa 70 y Más. Las evaluaciones de este programa han comprobado una mejora en los niveles de ingreso de la población atendida, lo que favorece su estado de salud y su calidad de vida. Al igual que la simulación 7, el cambio de las transferencias gubernamentales se determinó por tipo de hogar con las microsimulaciones aritméticas (cuadro 19) y en este sentido ambas simulaciones son iguales y su principal diferencia consiste en que se otorgan montos distintos de apoyo con cada simulación.
- **Simulación 9 (sub-desemp):** *Subsidio temporal al desempleo.* Esta simulación consiste en otorgar un subsidio a los trabajadores formales no calificados que forman parte de un hogar en condición de pobreza, bajo el supuesto de que a ellos les cuesta relativamente más volver a emplearse en el sector formal, en comparación con los calificados. De acuerdo con las microsimulaciones aritméticas, se simuló una variación de 51,8% del ingreso de los trabajadores susceptibles de este apoyo. Nótese que para los efectos de la simulación en el MACEPES, el subsidio únicamente se introduce para los trabajadores de tipo “formal” no calificado en la medida que, por los supuestos del mercado de trabajo, sólo los trabajadores del sector formal pueden estar desempleados. A nivel nacional no se cuenta con un programa de subsidio temporal de desempleo, ya que se ha optado por programas de empleo temporal y de capacitación, como se indicó en el capítulo III.
- **Simulación 10 (ssoc-con-cssoc-dec):** Disminución de la tasa de contribución del patrón a la seguridad social en 50% más la fijación del consumo final de la seguridad social⁹³.

Fuente: Elaboración de los autores.

CUADRO 19
MÉXICO: CAMBIOS EN LAS TRANSFERENCIAS GUBERNAMENTALES
DE ACUERDO CON LAS SIMULACIONES ARITMÉTICAS

Tipo de hogar	Simulación 7 ^a	Simulación 8 ^a
	Porcentaje de cambio en las transferencias gubernamentales	
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.

^a Véase el recuadro 2.

⁹³ Para la simulación de política ssoc-con-cssoc-dec se determinó como regla de cierre hacer endógena la variable de transferencias del gobierno a la seguridad social. Es decir, con las transferencias del gobierno se financia cualquier déficit que puede tener la institución de seguridad social en su cuenta corriente.

En primer término se analizará el impacto de estas cinco simulaciones en las finanzas públicas del gobierno, la inversión y el PIB (véase el gráfico 21). La simulación que otorga un subsidio ad valorem por cada unidad de alimentos de consumo básico demandados por los hogares rurales y urbanos en condiciones de pobreza alimentaria en el año base (simulación 6) implica la mayor reducción del superávit fiscal como proporción del PIB de 1,9 puntos porcentuales. La simulación que fija el consumo de la seguridad social y disminuye en 50% la tasa de cuotas patronales (simulación 10) implica una reducción de 0,5 puntos del PIB y reduce los ingresos del gobierno en 2,1%. Las transferencias a la educación y a los adultos mayores de 65 años significan una disminución de 0,3 y 0,2 puntos del superávit con respecto al PIB⁹⁴. El subsidio al desempleo implica una pérdida de 0,1 puntos de superávit. Como se señaló anteriormente, la regla de cierre elegida para equilibrar los balances fiscal y externo implica que cualquier reducción del ahorro corriente del gobierno ocasionado por ejemplo, de una política contracíclica conlleve una caída de la inversión ya que se impone que el gobierno puede movilizar todo el ahorro doméstico necesario para financiar su gasto lo que, a su vez, presupone que existe algún tipo de “estrujamiento” sobre la inversión privada. Este fenómeno se presenta en las 5 simulaciones y su efecto está en función del monto de ahorro requerido para financiar las políticas. Este mecanismo es similar a la realidad ya que el gobierno hace más atractivas las tasas de interés de sus bonos (CETES) para atraer 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. Como resultado de lo anterior, el subsidio al consumo de alimentos provoca una reducción de la inversión de 7,4% mientras que los subsidios a la educación y los adultos mayores ocasionan disminuciones de 2,4 y 1,4%. El subsidio al desempleo y la reducción de la tasa en las cuotas patronales implican una caída de 0,4% y 1,8% en la inversión, respectivamente. Como consecuencia de esta reducción en la inversión, el PIB se ve afectado en la simulación 6 en -1,3%. En los demás casos, las reducciones en el PIB ocasionadas por la inversión son de alrededor de 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 1,2%.

La fijación del consumo final de la seguridad social y disminución de la cuotas patronales aumentan el consumo de los hogares en 0,9%. Las transferencias de las simulaciones 7, 8 y 9 ocasionan incrementos de 0,5%, 0,3% y 0,1%, respectivamente. El impacto de las simulaciones en el consumo parece estar íntimamente relacionado con el costo 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 casi en 30% la tasa de desempleo, lo que implica un aumento de 600.000 empleos formales⁹⁵. 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 300.000 trabajadores⁹⁶.

Por el contrario, el efecto que tiene el otorgamiento del subsidio al consumo de los alimentos en la inversión, se refleja en la disminución del empleo y los ingresos laborales (-1,2%). En los demás casos, los efectos en el empleo y el ingreso laboral son mínimos. En el caso del ingreso de los hogares, al igual que en el caso del ingreso laboral, los impactos más favorables se dan cuando disminuye la

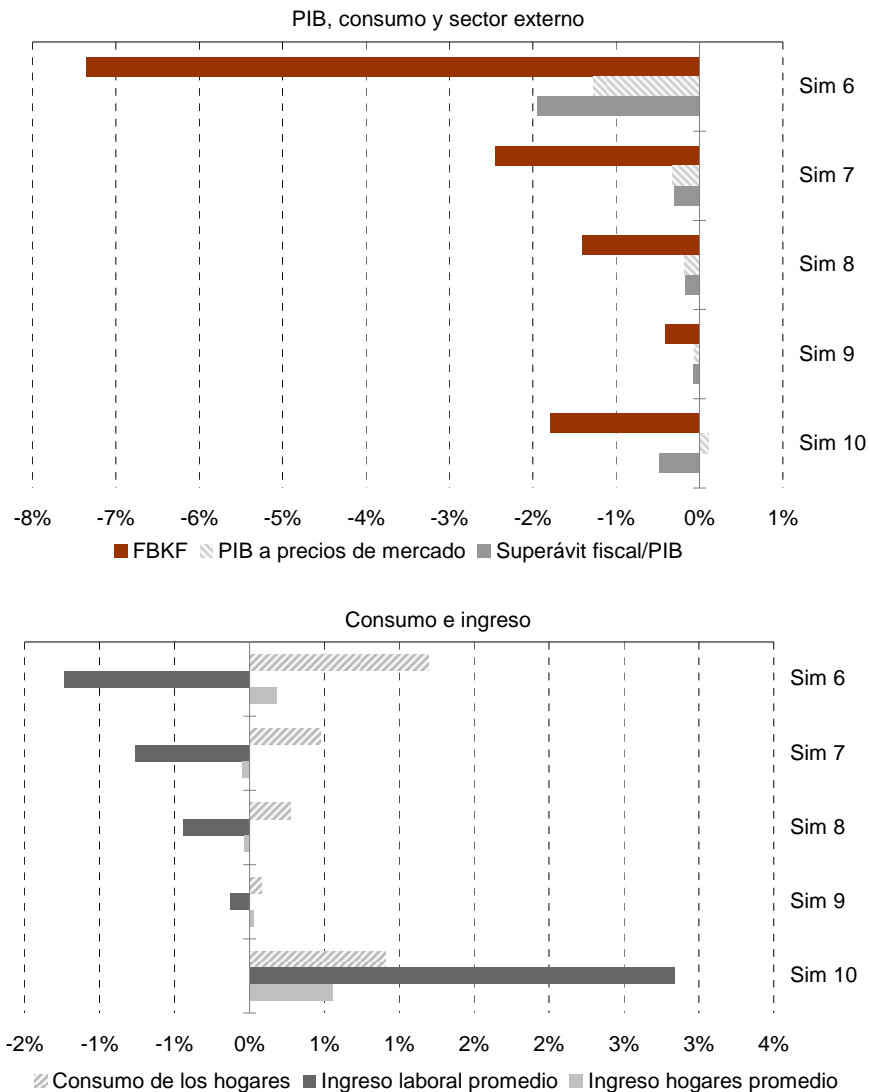
⁹⁴ La transferencia condicionada en educación significa otorgar apoyos económicos a casi 11 millones de niños entre 6-12 años en situación de pobreza. Al multiplicar el monto de la transferencia educativa de \$278,2 por el número de niños, se obtiene que el gobierno debería erogar alrededor de 37.000 millones de pesos anualmente. Por su parte, la transferencia a los adultos implica una erogación de 4,6 mil millones de pesos anualmente. Lo anterior como resultado de multiplicar 523.000 adultos mayores de 65 años y más sin ningún tipo de apoyo por 745 pesos mensuales. Los cálculos anteriores no toma 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.

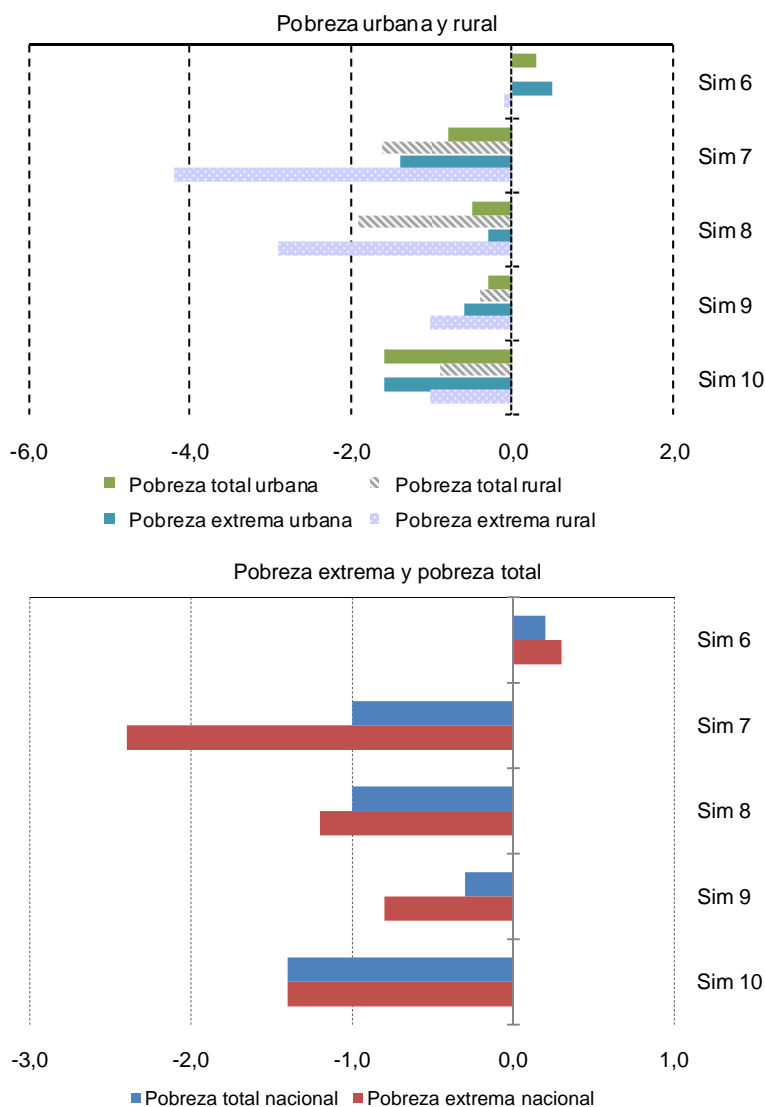
⁹⁵ De acuerdo con esta simulación los trabajadores formales calificados se incrementaría en 371.000 (hombres) y 174.000 (mujeres).

⁹⁶ Es importante mencionar que la simulación que realiza el MACEPES sólo incluye las cuotas patronales y no las obreras.

tasa de contribución patronal (gráfico 21). Estos efectos benefician especialmente a los hogares urbanos en 1,1, 1,3 y 2,4% de acuerdo con su condición de pobreza: patrimonial, de capacidades y alimentaria, respectivamente, así como a los rurales no pobres (1,2%). Por su parte, los subsidios de la simulación 7 tienen los impactos más favorables para las personas en situación de pobreza alimentaria ya que éstos incrementan su ingreso en 3% en áreas rurales y 1,3% en las ciudades. Las transferencias a los adultos mayores incrementan en 1,9% el ingreso de los hogares pobres alimentarios en zonas rurales y tiene impactos mínimos en las zonas urbanas. El subsidio al consumo de alimentos tiene efectos negativos en el ingreso de los hogares debido a que disminuye la inversión y el empleo.

GRÁFICO 21
MÉXICO: PRINCIPALES RESULTADOS MACROECONÓMICOS DEL MERCADO LABORAL
Y LA POBREZA EN LAS SIMULACIONES DE POLÍTICA, 2010-2012
(En porcentajes)





Fuente: Elaboración de los autores.

Nota: "Sim" significa simulación.

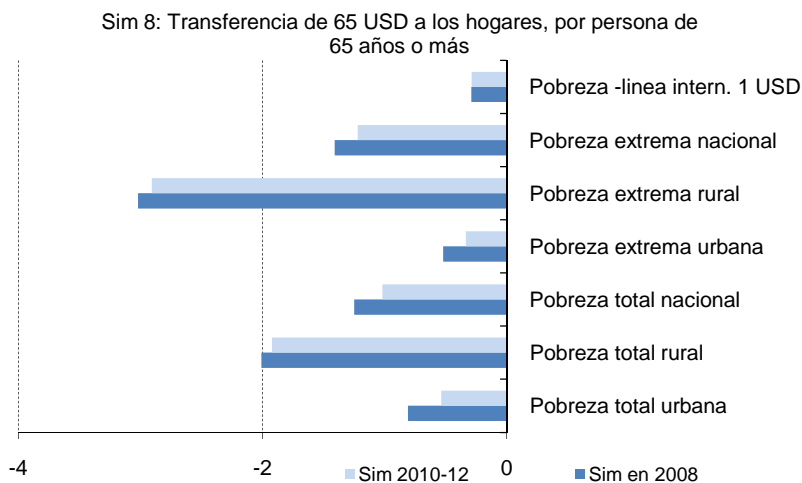
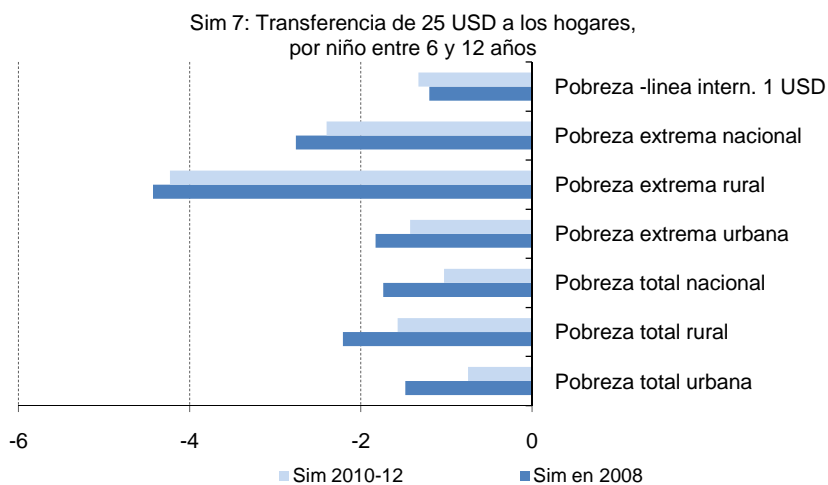
En términos de pobreza y desigualdad, la transferencia a los hogares pobres con hijos en edad escolar tiene los efectos más positivos al reducir la pobreza extrema (alimentaria) rural en 4,2% y la urbana en 1,5%. Mientras que la transferencia a hogares los adultos mayores también tiene impactos positivos, especialmente en los hogares en pobreza extrema ya que reduce ésta en 2,9 y 1,9% en áreas rurales y urbanas, respectivamente. El subsidio al desempleo (Simulación 9) reduce la pobreza en menos de 1%, mientras que la reducción de las cuotas patronales (Simulación 10) tiene los mayores impactos en los hogares en pobreza patrimonial al reducir la incidencia de ésta en 1,6 y 1,5 puntos en 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.

La incidencia de pobreza, medida a través de la línea de 1,25 dólares diarios por persona, se reduce en 1,3 puntos con la transferencia a los hogares con niños en edad escolar, 0,8 con la reducción de las cuotas patronales, 0,4 con el subsidio al desempleo y 0,29 con la transferencia a los hogares con adultos mayores. La distribución del ingreso familiar y laboral permanece prácticamente sin cambios

en todas las simulaciones. En términos de la pobreza nacional total y nacional extrema, el subsidio a los alimentos (simulación 6) parece ser la única medida que incrementa su incidencia casi en 0,3 puntos porcentuales, mientras que en el resto de las simulaciones se aprecian cambios favorables en los niveles de pobreza.

En resumen, las políticas de mayor efectividad para el caso de México son las representadas en las simulaciones 7 (transfr-edu), 8 (transfr-old) y 10 (ssoc-con-cssoc-dec). Comparando el impacto de las transferencias en la pobreza de las simulaciones 7 y 8 con y sin efectos de equilibrio general, se observa que los efectos de equilibrio general reducen el efecto positivo éstas. 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 en comparación con el equilibrio parcial, especialmente en el ámbito urbano. Cabe señalar que los resultados no son del todo comparables por tratarse de años distintos, asimismo, la simulación con efectos de equilibrio general se realiza para los años 2010-2012, lo cual incorpora la caída en el PIB de -6,8% durante 2009.

GRÁFICO 22
MÉXICO: REDUCCIÓN DE LA POBREZA POR TRANSFERENCIAS A LOS HOGARES
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración de los autores.

CUADRO 20
PRINCIPALES RESULTADOS MACROECONÓMICOS DEL MERCADO LABORAL, LA POBREZA
Y LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN LAS SIMULACIONES DEL MACEPES, 2010-2012

(Variación en porcentajes con respecto al escenario base, promedios de subperíodos)^a

	Simulación 6 ^b	Simulación 7 ^b	Simulación 8 ^b	Simulación 9 ^b	Simulación 10 ^b
Tipo de cambio real	1,0	-0,2	-0,1	0,0	0,0
Déficit cuenta corriente/PIB	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Impuestos al ingreso	-0,8	0,0	0,0	0,0	-0,2
Exportaciones ^c	-1,8	-0,7	-0,4	-0,1	-0,2
Importaciones ^c	-1,8	-0,7	-0,4	-0,1	-0,2
PIB ^c	-1,3	-0,3	-0,2	-0,1	0,1
FBKF ^c	-7,4	-2,4	-1,4	-0,4	-1,8
Consumo de los hogares ^c	1,2	0,5	0,3	0,1	0,9
Consumo del gobierno ^c	-3,0	-0,4	-0,2	-0,1	-0,4
Consumo de la –ssoc ^{c d}	-1,1	-0,8	-0,5	-0,1	0,0
Ingreso del gobierno ^c	-9,4	-0,1	-0,1	0,0	-2,1
Gasto del gobierno ^c	-1,0	1,4	0,8	0,4	0,0
Superávit público/PIB	-1,9	-0,3	-0,2	-0,1	-0,5
Empleo	0,2	-0,2	-0,1	0,0	1,4
Tasa de desempleo	-3,5	3,3	1,9	0,6	-29,1
Ingreso laboral promedio	-1,2	-0,8	-0,4	-0,1	2,8
Ingreso hogares promedio	0,2	0,0	0,0	0,0	0,6
Ing-h-urb-np	0,6	-0,4	-0,2	0,0	0,0
Ing-h-urb-p-pat	-0,2	0,8	0,4	0,0	1,1
Ing-h-urb-p-cap	-1,0	0,4	0,2	0,2	1,3
Ing-h-urb-p-alimen	-0,6	1,3	0,4	0,1	2,4
Ing-h-rur-np	0,2	-0,5	-0,3	0,0	1,2
Ing-h-rur-p-pat	-0,5	0,5	0,5	0,1	0,3
Ing-h-rur-p-cap	-1,1	0,1	0,2	0,1	1,0
Ing-h-rur-p-alimen	-0,4	3,0	1,9	0,2	-0,2
Pobreza total nacional	0,21	-1,03	-1,02	-0,32	-1,37
Pobreza total urbana	0,34	-0,75	-0,54	-0,31	-1,63
Pobreza total rural	-0,04	-1,57	-1,92	-0,35	-0,88
Pobreza extrema nacional	0,26	-2,40	-1,22	-0,75	-1,38
Pobreza extrema urbana	0,46	-1,43	-0,33	-0,62	-1,56
Pobreza extrema rural	-0,12	-4,23	-2,91	-0,99	-1,03
Pobreza –línea intern. 1,25 USD ^e	0,16	-1,33	-0,29	-0,40	-0,88
Gini-ingreso laboral	0,00	-0,00	-0,00	0,00	0,00
Gini-ingreso familiar per cápita	0,00	-0,01	-0,01	-0,00	-0,00

Fuente: MACEPES de México y microsimulaciones con base en la ENIGH 2008.

^a La variación con respecto al escenario base es porcentual, excepto para: el déficit fiscal y el 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.

^b Para la definición de cada simulación, véase el recuadro 2.

^c Variable denominada en términos reales, millones de pesos del 2003.

^d Incluye únicamente el gasto en salud.

^e Incidencia como porcentaje de la población. La línea internacional que define la pobreza extrema es de 1,25 dólares diarios a poder de paridad adquisitivo.

3. Efectividad de las políticas ante los choques externos

En los apartados anteriores se analizaron los impactos que tendrían los choques externos y las políticas que podría implementar el gobierno para contrarrestar sus efectos. De acuerdo con el análisis realizado, se determinó que para el caso de México existen tres choques externos relevantes (simulaciones 1, 2 y 5) y tres políticas viables a ser implementadas (simulaciones 7, 8 y 10), por lo que en este apartado se realizan simulaciones combinadas a fin de determinar la política más efectiva para cada uno de los choques. Las simulaciones se describen en el recuadro 3.

RECUADRO 3 SIMULACIONES COMBINADAS

- Simulación 11: Sim 1 (pw-exp-dec) combinada con Sim 7 (transfr-edu).
- Simulación 12: Sim 1 (pw-exp-dec) combinada con Sim 8 (transfr-old).
- Simulación 13: Sim 1 (pw-exp-dec) combinada con Sim 10 (ssoc-con-cssoc-dec.)
- Simulación 14: Sim 2 (pw-food-inc) combinada con Sim 7 (transf-edu).
- Simulación 15: Sim 2 (pw-food-inc) combinada con Sim 8 (transf-old).
- Simulación 16: Sim 2 (pw-food-inc) combinada con Sim 10 (ssoc-con-cssoc-dec.)
- Simulación 17: Sim 3 (remitt-dec) combinada con Sim 7 (transf-edu).
- Simulación 18: Sim 3 (remitt-dec) combinada con Sim 8 (transf-old).
- Simulación 19: Sim 3 (remitt-dec) combinada con Sim 10 (ssoc-con-cssoc-dec.)

Fuente: Elaboración de los autores.

Asimismo, como consecuencia de los principales choques externos, el gobierno disminuyó el gasto en educación y salud, lo que podría tener implicaciones negativas en el desarrollo humano. Con base en esto, se realizaron simulaciones de política adicionales a las señaladas anteriormente con el propósito de determinar los efectos de políticas de gasto contracíclica en los agregados macroeconómicos, el mercado laboral y la pobreza ante la ocurrencia de un choque. Sin embargo, estas políticas tuvieron efectos nulos en la reducción de la pobreza por lo que no se detallarán sus resultados⁹⁷. Como se analizó anteriormente, el choque provocado por una disminución del precio mundial de las exportaciones ocasiona una caída en el consumo de los hogares de 3,6% y de 33,3% en las exportaciones. También se genera una contracción del PIB (-8,5%) y tanto el ingreso laboral como el ingreso promedio de los hogares disminuyen en 7,8% y 1,5% respectivamente. Esta simulación tiene los efectos más significativos en el aumento de la pobreza extrema al incrementar ésta en 4 y 3,2 puntos porcentuales en el área urbana y rural respectivamente. En este sentido, la política que mejor contrarresta los efectos del choque en la población en la pobreza moderada es la reducción de las cuotas patronales (Simulación 13).

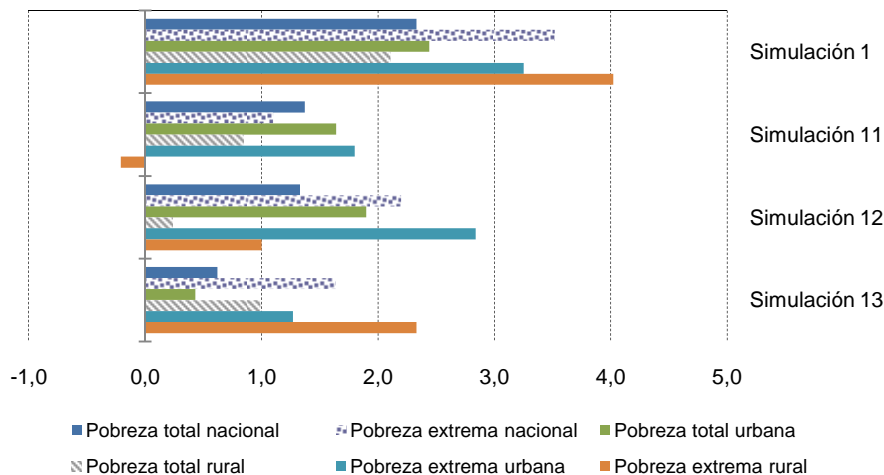
De igual forma, ésta tiene los mayores impactos positivos en atemperar los efectos de este choque en la pobreza urbana ya que logra reducir el incremento en 2 puntos porcentuales, ya sea extrema o moderada. Esta simulación tiene efectos positivos en la promoción del empleo y el ingreso de los hogares, especialmente los urbanos y los no pobres rurales, debido a que implica una reducción de los costos laborales y a través de ello, se promueve el empleo. El ingreso laboral de los hogares

⁹⁷ Estas simulaciones son: a) Fijación del consumo final de salud de la institución de la seguridad social en los valores del escenario base (ssoc-con) y b) Fijación del consumo final del gobierno en educación en términos reales y per cápita en los valores del escenario base (target-qgpc-edu). Para implementar estas simulaciones se realizaron cambios en las reglas de cierre del modelo. El consumo del gobierno se determinó con una tasa de crecimiento exógena como en las simulaciones anteriores, sin embargo, para el caso de la simulación sobre el consumo final de educación *per cápita* en términos del escenario base, se utilizó como regla de cierre un consumo fijo como proporción del PIB.

ante el choque se reduce en 7,8% y ante la implementación de esta política lo hace en 4,5%. El ingreso de los hogares decrece en 1,5% por el choque y 0,9% con esta política. Esta política reduce los ingresos del gobierno (-9,6%) en mayor medida que ante el choque (-7,7), sin embargo, implica un costo fiscal similar al de las Simulaciones 11 y 12, por ser la política que mejor logra atemperar los efectos del choque en el PIB y el empleo.

Por su parte, la pobreza extrema nacional se logra atemperar de manera más efectiva por medio de las transferencias a los hogares con hijos escolares (Simulación 11). De hecho, en lo referente a la pobreza extrema rural, esta transferencia no sólo aminora los impactos del choque sino que incluso los revierte, al pasar de un aumento de 4 puntos a una reducción de 0,21. Esta simulación no tiene impactos positivos (de corto plazo) en el empleo y el ingreso laboral. La Simulación 12 logra reducir los impactos del choque en la pobreza rural total mejor que ninguna otra política. Al igual que la Simulación 11, no tiene impactos de corto plazo en el empleo y el ingreso laboral y conlleva una reducción en el superávit de 0,1 puntos del PIB. Este resultado es importante en la medida de que al simular únicamente las políticas, la Simulación 11 implicaba un costo fiscal del doble que la 12.

GRÁFICO 23
MÉXICO: EFECTOS DE LA DISMINUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES Y DE LAS POLÍTICAS
PARA CONTRARRESTARLOS EN LA POBREZA
(En porcentajes)



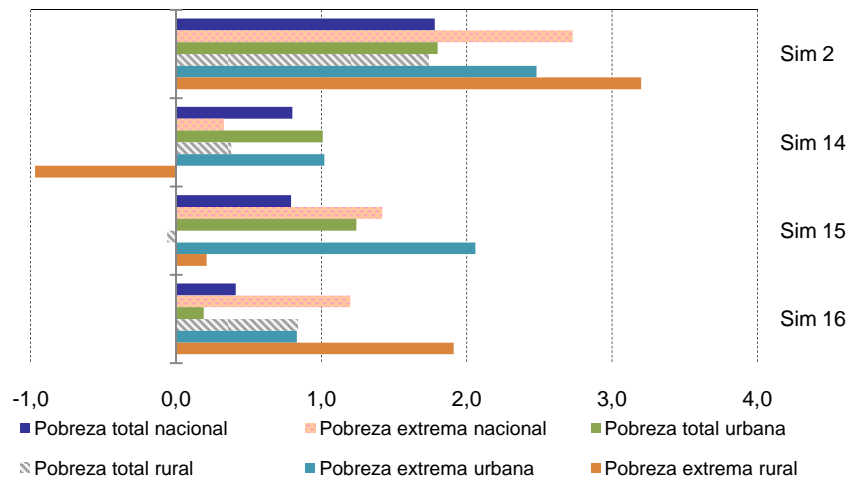
Fuente: Elaboración de los autores.

La simulación del incremento anual de 50% del precio mundial de los productos alimenticios entre 2010 y 2012 ocasiona una disminución en el consumo de los hogares de 4,8% con respecto al escenario base. También se generan contracciones del PIB (4,4%), de la inversión (3%) y de las exportaciones (9,4%) e importaciones (7,2%). Además, tanto el ingreso laboral como el ingreso promedio de los hogares disminuye en 7,4% y 3,1%, respectivamente. Lo anterior implica que un choque externo de este tipo tiene repercusiones importantes sobre la economía de México, por lo que resulta importante el análisis de las políticas que podrían aminorar estos efectos. La política que mejor contrarresta los efectos del choque en el aumento de la pobreza moderada es la reducción de las cuotas patronales (Simulación 16). De igual forma, ésta tiene los mayores impactos positivos en atemperar los efectos de este choque en la pobreza urbana ya que logra reducir el incremento en 1,3 puntos porcentuales. Dada la naturaleza de esta política (reducción de las cuotas patronales y fijación del consumo de seguridad social), se tiene impactos positivos en el nivel de empleo y el ingreso laboral, sin embargo, el ingreso del gobierno se reduce aun más que ante el choque.

Por su parte, las políticas de transferencias a los hogares (con hijos escolares o adultos mayores) contrarrestan en igual medida el impacto negativo en la pobreza moderada. Sin embargo, la primera de éstas resulta ser más efectiva para aminorar los incrementos en la pobreza extrema y extrema rural,

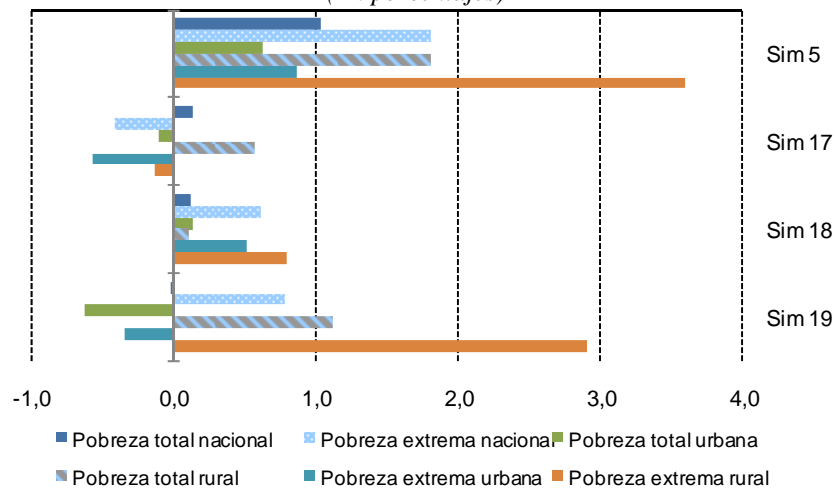
logrando, incluso revertir el impacto del choque al pasar de un incremento de 3,2 a un decremento de 0,97. Finalmente, el choque externo que implica una disminución de los ingresos provenientes de las remesas no genera impactos de importancia en los principales agregados macroeconómicos, sin embargo afecta el consumo de los hogares e incrementa la pobreza, especialmente en áreas rurales. Al igual que en los casos anteriores, el impacto de este choque en la pobreza resulta ser contrarrestado de mejor manera por la reducción de las cuotas patronales (Simulación 19). Esta política logra incluso revertir el efecto del choque, particularmente en lo que se refiere a la pobreza urbana al pasar de 0,63 a -0,62. La transferencia condicionada a la educación (Simulación 14) resulta ser la mejor opción de política de protección social para las personas en situación de pobreza rural.

GRÁFICO 24
MÉXICO: EFECTOS DEL AUMENTO EN EL PRECIO DE LOS ALIMENTOS Y LAS
POLÍTICAS PARA CONTRARRESTARLO EN LA POBREZA
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración de los autores.

GRÁFICO 25
MÉXICO: EFECTOS DE LA CAÍDA EN LAS REMESAS Y LAS POLÍTICAS
PARA AMINORARLA EN LA POBREZA
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración de los autores.

CUADRO 21
MÉXICO: PRINCIPALES RESULTADOS MACROECONÓMICOS DEL MERCADO LABORAL,
LA POBREZA Y LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN LAS
SIMULACIONES DEL MACEPES, 2010-2012

(Variación en porcentajes con respecto al escenario base, promedios de subperíodos)^a

	Simulación 1 ^b	Simulación 11 ^c	Simulación 12 ^c	Simulación 13 ^c
Tipo de cambio real	63,1	62,6	62,8	63,1
Déficit cuenta corriente/PIB	0,1	0,00	0,00	0,00
Impuestos al ingreso	-22,1	-21,9	-22,0	-22,0
Exportaciones ^d	-33,3	-33,7	-33,5	-33,2
Importaciones ^d	-13,0	-13,6	-13,4	-12,9
PIB ^d	-8,5	-8,7	-8,6	-8,0
FBKF ^d	-3,1	-5,5	-4,5	-4,5
Consumo de los hogares ^d	-3,6	-3,2	-3,4	-2,5
Consumo del gobierno ^d	-5,3	-5,8	-5,6	-5,2
Consumo de la -ssoc ^{d e}	-2,6	-3,4	-3,1	0,0
Ingreso del gobierno ^d	-7,7	-7,8	-7,7	-9,6
Gasto del gobierno ^d	-2,6	0,0	0,0	0,0
Superávit público/PIB	-1,2	-0,01	-0,01	-0,02
Empleo	-1,2	-1,3	-1,3	1,1
Tasa de desempleo	23,9	26,9	25,6	-23,3
Ingreso laboral promedio	-7,8	-8,6	-8,3	-4,5
Ingreso hogares promedio	-1,5	-1,8	-1,7	-0,9
Ing-h-urb-np	-1,0	-1,4	-1,2	-0,8
Ing-h-urb-p-pat	-3,2	-2,4	-2,8	-1,8
Ing-h-urb-p-cap	-6,1	-5,7	-5,9	-4,5
Ing-h-urb-p-alimen	-5,3	-4,0	-4,9	-2,4
Ing-h-rur-np	-0,6	-1,1	-0,9	1,0
Ing-h-rur-p-pat	-0,5	-0,1	0,0	-0,1
Ing-h-rur-p-cap	-5,7	-5,6	-5,5	-4,4
Ing-h-rur-p-alimen	-2,3	0,6	-0,5	-2,5
Pobreza total nacional	2,33	1,37	1,33	0,62
Pobreza total urbana	2,44	1,64	1,90	0,43
Pobreza total rural	2,11	0,85	0,24	0,99
Pobreza extrema nacional	3,52	1,10	2,20	1,64
Pobreza extrema urbana	3,25	1,80	2,84	1,27
Pobreza extrema rural	4,02	-0,21	1,00	2,33
Pobreza -línea intern. 1,25 USD ^f	2,40	0,81	1,99	1,11
Gini-ingreso laboral	0,003	0,003	0,003	0,003
Gini-ingreso familiar per cápita	0,011	0,011	0,001	0,005

Fuente: MACEPES de México y microsimulaciones con base en la ENIGH 2008.

^a La variación con respecto al escenario base es porcentual, excepto para: el déficit fiscal y el 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.

^b Para la descripción de la simulación 1, véase el recuadro 1.

^c Para la descripción de las simulaciones 11, 12 y 13, véase el recuadro 3.

^d Variable denominada en términos reales, millones de pesos del 2003.

^e Incluye únicamente el gasto en salud.

^f Incidencia como porcentaje de la población. La línea internacional que define la pobreza extrema es de 1,25 dólares diarios a poder de paridad.

CUADRO 22
MÉXICO: PRINCIPALES RESULTADOS MACROECONÓMICOS DEL MERCADO
LABORAL, LA POBREZA Y LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN LAS
SIMULACIONES DEL MACEPES, 2010-2012

(Variación en porcentajes con respecto al escenario base, promedios de subperíodos) ^a

	Simulación 2 ^b	Simulación 14 ^c	Simulación 15 ^c	Simulación 16 ^c
Tipo de cambio real	-4,5	-4,7	-4,6	-4,5
Déficit cuenta corriente/PIB	0,00	0,00	0,00	0,00
Impuestos al ingreso	-6,8	-6,8	-6,8	-6,9
Exportaciones ^d	-9,4	-10,1	-9,8	-9,5
Importaciones ^d	-7,2	-7,9	-7,6	-7,2
PIB ^d	-4,4	-4,7	-4,6	-4,2
FBKF ^d	-3,0	-5,4	-4,4	-4,6
Consumo de los hogares ^d	-4,8	-4,4	-4,6	-3,9
Consumo del gobierno ^d	-2,3	-2,7	-2,6	-2,5
Consumo de la -ssoc ^{d e}	-1,3	-2,1	-1,8	0,0
Ingreso del gobierno ^d	-4,5	-4,6	-4,5	-6,5
Gasto del gobierno ^d	-1,8	0,0	0,0	0,0
Superávit público/PIB	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01
Empleo	-0,5	-0,7	-0,6	1,3
Tasa de desempleo	10,5	13,7	12,3	-27,2
Ingreso laboral promedio	-7,4	-8,2	-7,9	-4,5
Ingreso hogares promedio	-3,1	-3,3	-3,3	-2,6
Ing-h-urb-np	-2,1	-2,6	-2,4	-2,1
Ing-h-urb-p-pat	-4,2	-3,5	-3,9	-3,1
Ing-h-urb-p-cap	-6,5	-6,0	-6,3	-5,1
Ing-h-urb-p-alimen	-5,0	-3,9	-4,8	-2,6
Ing-h-rur-np	-3,3	-3,8	-3,6	-2,0
Ing-h-rur-p-pat	-5,1	-4,6	-4,6	-4,8
Ing-h-rur-p-cap	-7,0	-6,9	-6,8	-5,9
Ing-h-rur-p-alimen	-3,9	-1,0	-2,1	-4,2
Pobreza total nacional	1,78	0,80	0,79	0,41
Pobreza total urbana	1,80	1,01	1,24	0,19
Pobreza total rural	1,74	0,38	-0,06	0,84
Pobreza extrema nacional	2,73	0,33	1,42	1,20
Pobreza extrema urbana	2,48	1,02	2,06	0,83
Pobreza extrema rural	3,20	-0,97	0,21	1,91
Pobreza -línea intern. 1,25 USD ^f	1,72	0,20	1,37	0,75
Gini-ingreso laboral	0,003	0,002	0,003	0,003
Gini-ingreso familiar per cápita	0,008	-0,002	0,003	0,007

Fuente: MACEPES de México y microsimulaciones con base en la ENIGH 2008.

^a La variación con respecto al escenario base es porcentual, excepto para: el déficit fiscal y el 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.

^b Véase recuadro 1.

^c Véase recuadro 3.

^d Variable denominada en términos reales, millones de pesos del 2003.

^e Incluye únicamente el gasto en salud.

^f Incidencia como porcentaje de la población. La línea internacional que define la pobreza extrema es de 1,25 dólares diarios a poder de paridad.

CUADRO 23
MÉXICO: PRINCIPALES RESULTADOS MACROECONÓMICOS DEL MERCADO LABORAL,
LA POBREZA Y LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN LAS SIMULACIONES
DEL MACEPES, 2010-2012

(Variación en porcentajes con respecto al escenario base, promedios de subperíodos) ^a

	Simulación 5 ^b	Simulación 17 ^c	Simulación 18 ^c	Simulación 19 ^c
Tipo de cambio real	1,3	1,1	1,2	1,3
Déficit cuenta corriente/PIB	0,00	0,00	0,00	0,00
Impuestos al ingreso	0,0	-0,1	0,0	-0,4
Exportaciones ^d	5,6	4,9	5,2	5,2
Importaciones ^d	0,7	0,0	0,3	0,3
PIB ^d	0,5	0,2	0,3	0,4
FBKF ^d	-0,7	-3,2	-2,1	-2,7
Consumo de los hogares ^d	-1,0	-0,5	-0,7	-0,3
Consumo del gobierno ^d	0,6	0,1	0,3	-0,2
Consumo de la --soc ^{d e}	0,9	0,1	0,4	0,0
Ingreso del gobierno ^d	-0,1	-0,2	-0,1	-2,3
Gasto del gobierno ^d	0,4	0,0	0,0	0,0
Superávit público/PIB	0,00	0,00	0,00	-0,01
Empleo	0,0	0,2	0,3	1,1
Tasa de desempleo	-7,2	-3,8	-5,3	-29,2
Ingreso laboral promedio	0,6	-0,2	0,1	3,1
Ingreso hogares promedio	-1,1	-1,1	-1,1	-0,7
Ing-h-urb-np	-0,8	-1,2	-1,1	-1,0
Ing-h-urb-p-pat	-0,7	0,1	-0,3	0,2
Ing-h-urb-p-cap	-0,1	0,4	0,1	1,1
Ing-h-urb-p-alimen	0,3	1,6	0,7	2,5
Ing-h-rur-np	-1,9	-2,4	-2,2	-0,9
Ing-h-rur-p-pat	-3,3	-2,8	-2,7	-3,1
Ing-h-rur-p-cap	-0,7	-0,6	-0,5	0,1
Ing-h-rur-p-alimen	-1,2	1,8	0,7	-1,4
Pobreza total nacional	1,04	0,13	0,12	-0,02
Pobreza total urbana	0,63	-0,10	0,13	-0,62
Pobreza total rural	1,82	0,57	0,11	1,12
Pobreza extrema nacional	1,81	-0,41	0,62	0,78
Pobreza extrema urbana	0,87	-0,56	0,52	-0,34
Pobreza extrema rural	3,60	-0,13	0,80	2,91
Pobreza -línea intern. 1,25 USD ^e	2,15	0,78	1,77	1,45
Gini-ingreso laboral	0,000	0,000	0,000	0,001
Gini-ingreso familiar per cápita	0,004	-0,005	-0,001	0,004

Fuente: MACEPES de México y microsimulaciones con base en la ENIGH 2008.

^a La variación con respecto al escenario base es porcentual, excepto para: el déficit fiscal y el 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.

^b Véase el recuadro 1.

^c Véase el recuadro 3.

^d Variable denominada en términos reales, millones de pesos del 2003.

^e Incluye únicamente el gasto en salud.

^f Incidencia como porcentaje de la población. La línea internacional que define la pobreza extrema es de 1,25 dólares diarios a poder de paridad.

V. Conclusiones y recomendaciones de política

México se ha movido bajo las pautas de la liberalización económica y financiera y de la privatización, como lo muestra el índice de reformas estructurales del capítulo I. Con respecto a las políticas macroeconómicas, éstas se desarrollaron en dos fases importantes. En la primera etapa (1990-1994) se aplicaron controles al circulante y al tipo de cambio, se mantuvo la disciplina fiscal y se renegoció la deuda externa a través del Plan Brady. De 1995 a la fecha se decide mantener el equilibrio fiscal, las Operaciones de Mercado Abierto y el tipo de cambio flotante. En cuanto al desempeño macroeconómico de México, se puede identificar seis períodos desde 1990 a la fecha (2009). Los períodos que comprenden los años de 1990 a 1994, 1996-2000 y 2003 a 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 mexicana ha sufrido sendas crisis económicas que han representado puntos de inflexión a la baja en los principales indicadores socioeconómicos del país. Estos períodos se caracterizan por disminuciones significativas en el PIB (-6,2% y -6,8%, respectivamente), 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 mexicanas.

Ante los embates de las crisis de 1995 y 2009, el gobierno federal de México ha instrumentado diversas respuestas. Para afrontar la crisis de 1995 se aplicaron las siguientes medidas: a) aumento del IVA al 15% y reducción del gasto programable (política fiscal); b) flotabilidad del peso y políticas para la apreciación cambiaria (política monetaria); c) creación de programas alimentarios y de empleo temporal, así como protección al ahorro bancario (política social); y d) incrementos salariales (política laboral y de vivienda). Para la actual crisis económica se propusieron estrategias similares a las ejecutadas en 1995 en lo que a política monetaria y fiscal se refiere: incremento en los impuestos al consumo y libre flotación de la moneda. En relación con las tasas de interés se ha propuesto una ligera disminución para el fomento de la actividad económica. Para la política social y laboral el gobierno federal se ha propuesto metas importantes, que consisten en incrementos presupuestales importantes para los programas sociales de transferencias y de corresponsabilidad, así como de la cobertura de seguridad social para quienes hayan perdido su empleo.

Las repercusiones de las crisis económicas de 1995 y la actual han significado un deterioro en las condiciones del mercado laboral como lo muestra el capítulo II. Con relación a los ingresos corrientes totales (tanto monetarios como no monetarios), el decil de los ingresos más bajos resintió más los efectos de las crisis económicas de 1995 y de 2008-2009, mientras que la desaceleración del período 2000-2001 en apariencia no se tradujo en perjuicios al ingreso. Una característica importante que comparten tanto las familias pobres como las que no lo son es su elevada dependencia de los ingresos laborales como proporción de sus ingresos totales. Ello implica una alta vulnerabilidad ante los embates macroeconómicos debido a la alta correlación entre los niveles de empleo y de crecimiento del PIB.

La magnitud de la población ocupada en México manifiesta con mayor claridad los efectos de las crisis económicas 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 con relación a una población de mayor tamaño que no sea económicamente activa. La crisis de 1995 incrementó la tasa de desempleo urbana de 3,2 a 7,6%, lo cual provocó una reducción de casi 600.000 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 771.000 en términos anualizados y los asegurados del IMSS disminuyeron en 645.000 a partir de octubre de 2008. 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, éstos han presentado comportamiento diferenciados. Entre 1994 y 1996 la población ocupada tuvo un continuo aumento. El sector industrial tiene un comportamiento más ambiguo a partir del año 2000. Durante la recesión 2000-2001 los sectores terciario y primario observan disminuciones, mientras que el número de personas que se incorporan en el sector industrial aumentó. En la actual crisis hay una disminución del empleo en la industria de 7,1% y 3,4% en el sector agropecuario.

Los salarios o remuneraciones son otro de los indicadores que mayores efectos han experimentado 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 de la construcción. Extraordinariamente, en la recesión del período 2000-2001 las remuneraciones reales registraron un crecimiento continuo. 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. Se ha mostrado que los más educados, los solteros, y los trabajadores formales tienen mayor vulnerabilidad salarial (Banco Mundial, 2005). 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 vulnerabilidad. Sin embargo, las recuperaciones económicas no inciden con la misma efectividad en los niveles de bienestar de las personas.

Como se muestra en el capítulo III, entre 1992 y 2008, la pobreza y desigualdad en México han mejorado, sin embargo, estos avances han sido mínimos, particularmente en lo que se refiere a la desigualdad de ingresos. Aunque la pobreza disminuyó en términos porcentuales en ese período, en términos absolutos registró aumentos en sus tres niveles: alimentaria, de capacidades y patrimonial. Uno de los factores que ha impedido una mejora continua de estos indicadores ha sido la presencia de choques macroeconómicos en 1995 y 2008. Estas crisis han ocasionado un retroceso en los avances logrados y ambas afectaron el ingreso de la población, lo que se ve reflejado en el aumento del número de personas en condiciones de pobreza. En los períodos posteriores a estas crisis se observa un deterioro de la distribución del ingreso (medido por el Coeficiente de Gini). Con la crisis de 2008,

México mostró un avance en lo referente a aminorar el impacto de los choques externos sobre la economía del país, sin embargo los resultados siguen siendo pocos. En comparación con lo ocurrido en 1995, en 2008 se logró evitar que 2,6 millones de personas ingresaran en condiciones de pobreza con apoyos de los programas sociales (Oportunidades, Adultos Mayores, Procampo y becas gubernamentales) y con el aumento de la cobertura de estos programas.

Como parte de la protección social, México ha puesto en marcha reformas que permiten mayor transparencia y focalización del gasto público social. Se han implementado mecanismos claros de asignación de recursos en la mayor parte de los programas y las evaluaciones se enfocan en la medición de indicadores de resultados. Asimismo, se blindó el gasto destinado al desarrollo social al establecer que el gasto social no puede disminuir en términos reales de un ejercicio fiscal a otro y ante la crisis actual se tiene contemplado un aumento en el presupuesto de los principales programas de apoyo a la población más vulnerable. También se amplió la red de protección social ante riesgos futuros y presentes sobre todo para la población más pobre, que tiende a ser la de menor cobertura, por lo que se crearon programas como el Seguro Popular, 70 y más, Oportunidades, entre otros. Sin duda los esfuerzos han sido numerosos, sin embargo aún resultan insuficientes, ya que las mediciones de distribución del ingreso (Coeficiente de Gini) registran un aumento de 0,446 en 2006 a 0,458 en 2008. Asimismo el gasto social ha aumentado en términos reales, así como los programas con eficiencia distributiva, sin embargo esto sólo ha ocurrido en años recientes, por lo que debe plantearse una estrategia de largo plazo que concentre los esfuerzos de los programas en lograr una distribución más equitativa del ingreso, así como en mejorar el acceso a servicios básicos de educación, salud e infraestructura. El gasto público total continúa siendo regresivo, lo que sugiere la necesidad de un replanteamiento o eliminación de programas.

En el capítulo IV, se explicó la manera en cómo funciona el modelado macro (MACEPES) y micro (simulaciones) como los datos que se utilizaron para su implementación al caso de México. Antes de simular los choques externos y de política se generó el escenario base con el fin de corroborar que las tendencias y el comportamiento macroeconómico, entre 2003 y 2009, se reproducía de manera plausible. Posteriormente, se realizaron las simulaciones de 5 choques externos que han afectado a la economía mexicana en distintos momentos. Las simulaciones se realizaron para los años 2010-2012 y se generaron resultados hasta 2015. De los resultados de estas simulaciones se desprende que la reducción en 50% del precio mundial de los principales bienes de exportación, así como el 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. Como se mostró en el capítulo I, este tipo de simulaciones 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. Cabe señalar que la magnitud de las simulaciones (50%) difícilmente se puede presentar en la realidad.

Los resultados de las simulaciones indican que una disminución del precio mundial de las exportaciones ocasionaría una abrupta disminución de las exportaciones (33%) y en menor medida de las importaciones (22%). Asimismo, ocasionaría una reducción de la inversión (3,1%), el ingreso del gobierno (7,7%), el consumo de los hogares (3,6%) y, por ende, del PIB en 8,5% con respecto al escenario base durante el período 2010-2012. Lo anterior tiene impactos negativos en el desempeño del mercado laboral al incrementar la tasa de desempleo de 3,3 a 5,9%, los ingresos laborales caen en 7,8% y la pobreza moderada y extrema se incrementan en 2,33 y 3,52 puntos porcentuales a nivel nacional, respectivamente. La pobreza moderada urbana y rural se incrementan en 2,44 y 2,11 puntos. El tipo de pobreza que más creció fue la extrema en áreas rurales con 4,02 puntos de incremento. Asimismo, se genera un incremento en la desigualdad de ingreso a nivel familiar per cápita de 0,011 puntos en el Coeficiente de Gini.

Por su parte, el aumento en el precio de los alimentos implica una afectación menor de los principales agregados macroeconómicos que la simulación anterior ya que el PIB se reduce en 4,4%, las exportaciones e importaciones caen 9,4 y 7,2%, respectivamente y el consumo del gobierno en 2,3% con respecto al escenario base. Sin embargo, el consumo de los hogares y el ingreso laboral se reducen en igual medida que la simulación anterior. Asimismo, este choque implica un aumento de la pobreza moderada de 1,78 puntos porcentuales y de 2,73 en lo referente a la pobreza extrema. Por ámbito geográfico, esta simulación arroja un incremento de 1,80 y 1,74 puntos en la pobreza moderada urbana y rural, respectivamente. Finalmente, la caída en las remesas no ocasiona reducciones significativas en los agregados macroeconómicos ni el mercado laboral, su efecto se refleja en el consumo de los hogares y en la pobreza. En este caso, la pobreza moderada se incrementa en 1,04 puntos mientras que la pobreza extrema lo hace en 1,81 puntos porcentuales. Los impactos más agudos se dan en los hogares rurales por ser éstos más dependientes de las remesas. La pobreza extrema rural se incrementa en 3,60 puntos porcentuales mientras que la pobreza extrema urbana lo hace en 0,87 puntos porcentuales.

Para determinar las acciones más pertinentes para hacer frente a los choques señalados anteriormente, se simularon cinco políticas públicas de protección social. En un contexto internacional de acceso constreñido al crédito y con serias limitantes al incremento de los impuestos, las simulaciones permitieron determinar que el costo fiscal (entendido éste como la reducción del superávit) de su implementación. Asimismo, se observó que en ausencia de recursos fiscales adicionales, su implementación generaría un efecto de “estrujamiento” de la inversión privada debido a que el gobierno debe 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 y desigualdad. De este análisis se puede concluir que aplicar un subsidio al consumo de los alimentos de 50% ocasionaría una reducción de la inversión de 7,4% y por ende, se vería seriamente afectada la producción, el empleo, el ingreso y la pobreza. Por el efecto en la inversión, se reduciría el stock de capital, lo cual limitaría la producción una vez pasado el choque (2013-2015). Las políticas más eficaces para reducir los impactos de los choques en la pobreza son las transferencias a los hogares en situación de pobreza con hijos en edad de educación primaria, las transferencias a los hogares con adultos mayores de 65 años y más, así como la política de reducción de las cuotas patronales en 50% con una fijación del consumo final de la seguridad social.

Al analizar las políticas de protección de manera aislada, es decir, sin incluir los efectos de los choques externos, se observa que la reducción de las cuotas patronales en 50% aunado a la fijación del gasto en salud es la política que mayores impactos tiene en la pobreza al reducirla en 1,37 puntos porcentuales. Esta política beneficia particularmente a los hogares urbanos porque éstos son quienes laboran en el mercado formal de la economía, por lo que la reducción de las cuotas patronales resultó ser la vía más efectiva para aminorar los efectos negativos de los choques en la pobreza urbana. Asimismo, se observan los mejores impactos en el desempeño del mercado laboral por la reducción en la tasa de desempleo y el aumento en el ingreso laboral. La segunda política más efectiva en reducir la pobreza es la transferencia a los hogares en pobreza que tienen hijos entre 6 y 12 años. Esta política resulta ser la más efectiva para aminorar el efecto de los choques al interior de las personas en situación de pobreza extrema rural al reducir ésta en 4,23 puntos. Por su parte, la transferencia a los hogares con adultos mayores de 65 años reduce la pobreza en la misma magnitud que la política anterior, sin embargo sus efectos son menores entre los pobres extremos rurales. Su aplicación reduciría la pobreza nacional en 1,02 puntos y la pobreza extrema en 1,22 puntos. . De esta forma, se observa que sus efectos positivos también se presentan sobre todo en el ámbito rural. Es importante mencionar, que el mayor efecto de las transferencias a los hogares con niños en comparación con aquella que otorga una pensión a los adultos mayores se debe a que el monto de la transferencia es mayor en términos de costos fiscales, al simular sólo el efecto de las políticas de protección social en la economía sin la combinación de ningún choque, se obtuvo que la reducción de las cuotas patronales implicaría una mayor erogación de recursos fiscales que las transferencias en efectivo.

Los resultados anteriores se modifican al combinarse el efecto de los choques con la aplicación de las políticas. Los efectos negativos de la disminución en los precios de los principales productos de exportación se logran aminorar más al aplicar la política de reducción de las cuotas patronales. Sin embargo, las transferencias a los hogares con adultos mayores son más eficaces para aminorar el crecimiento de la pobreza extrema y las transferencias a los hogares con hijos en edad escolar resulta la mejor para los hogares en pobreza extrema rural. El incremento en el precio de los alimentos se compensa de forma más efectiva a través de la transferencia a los hogares con hijos de 6 a 12 años y con adultos mayores. Sin embargo, la primera de estas transferencias logra incluso revertir el incremento de la pobreza extrema. El costo fiscal de estas políticas varía de acuerdo con el tipo de política y choque simulado. Al aplicar cualquiera de las tres políticas de protección social ante una disminución en el precio de los productos de exportación, se obtienen resultados similares en cuanto a la disminución de los ingresos del gobierno. Las transferencias a los hogares con niños en edad escolar y con adultos mayores disminuyen los ingresos del gobierno casi en la misma medida que el propio choque mientras que la reducción de las cuotas patronales lo hace en alrededor de 2% adicional. Este mismo resultado se presenta para el caso de la aplicación de estas tres políticas ante el choque que incrementa el precio de los alimentos y reduce los ingresos por remesas, es decir, una disminución del ingreso del gobierno en 2% adicional con respecto a las primeras dos políticas.

En suma, puede afirmarse que para el caso de México, la reducción de las cuotas patronales es la mejor política para aminorar los impactos de los choques externos en la pobreza, especialmente en las ciudades, sin embargo requiere de mayores recursos fiscales para su financiamiento. A su vez, la política más eficaz para reducir los impactos de las crisis en la pobreza extrema es la transferencia a los hogares con hijos en edad escolar (6 a 12 años). Esta política resulta más efectiva aún para los pobres extremos en zonas rurales. 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 en México se debe analizar tomando en cuenta los mecanismos y programas que el gobierno de México 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 allegarse mayores recursos fiscales. La política de transferencias a las familias pobres condicionadas a la asistencia a la escuela es aplicada por el gobierno federal exitosamente 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, 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”. Este apoyo consistió en otorgar 120 pesos mensuales (alrededor de 9 dólares americanos) a los hogares beneficiados con Oportunidades. Como se señaló en el capítulo III, las transferencias de Oportunidades impidieron que 2,6 millones de personas cayeran en situación de pobreza durante 2008.

Aún 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 (véase el capítulo I). De esta forma, la evolución de Oportunidades ha demostrado que es factible y deseable un incremento en el monto de sus transferencias como una medida para reducir los efectos de los choques externos. Se estima que la aplicación de una política como la simulada en el capítulo IV, es decir, aquella que brinda 278 pesos mensuales por niño entre 6 y 12 años en hogares pobres patrimoniales costaría 37.000 millones de pesos anualmente. 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 millón de hogares. Es importante mencionar que la aplicación de esta política se encuentra limitada a la existencia de una escuela cercana 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 en los capítulos I y III, una de las medidas adoptadas por el gobierno para enfrentar la crisis actual ha sido la expansión de este programa en 600.000 familias (alrededor de 2,4 millones de personas), lo cual incrementaría la cobertura de este programa a 800.000 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 y, de hecho, se realiza en gran escala desde 2007 a través del Programa 70 y más. Este programa beneficia con 500 pesos mensuales (38 dólares) a los adultos mayores de 70 años que habitan en localidades menores a 30.000 habitantes. Actualmente, la población beneficiada por el programa es de más 2 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 simulada en este proyecto implicaría modificar el método de focalización de 70 y más ya que actualmente éste identifica a sus beneficiarios a nivel territorial. Sin contar los costos asociados a la identificación de los beneficiarios, otorgar una transferencia de 745 pesos mensuales a los hogares pobres con adultos mayores costaría 4,6 mil millones de pesos anuales. Este monto representa el 35% del presupuesto asignado a 70 y más en 2010 y el ,04% con respecto al PIB de 2009. 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.

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 menores a 30.000 habitantes y focalizando en los hogares pobres con adultos mayores en las localidades mayores a 30.000 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 éstos es necesario otro tipo de intervenciones como un seguro de desempleo o la reducción de las cuotas obrero-patronales. En este sentido, la reducción de las cuotas patronales en 50% ante un choque externo (como una medida para aminorar los efectos sobre todo 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 caso de reducir únicamente las cuotas patronales, tal como se realiza en la simulación, 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 sólo 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 e incrementar el acceso al crédito a las pequeñas y medianas empresas 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 simuladas en el capítulo IV. Sin embargo, existen una serie de limitantes para realizar políticas anticíclicas en México entre las que destacan seis. En primer lugar, la alta dependencia ante la economía de Estados Unidos y la poca diversificación del comercio (82% de las exportaciones se destinan a los Estados Unidos) deja vulnerable a la economía mexicana ante cualquier disminución de la demanda que ocurra en aquel país. En segundo lugar, la escasa competencia en algunos sectores clave de la economía como cementos, telecomunicaciones, alimentos, transportes y energéticos, limita la capacidad de respuesta de los agentes económicos ante las crisis. En tercer lugar, las restricciones que impone la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria bajo el principio del equilibrio presupuestal limitan la posibilidad de endeudamiento en épocas de crisis. En cuarto lugar, el mandato único de control inflacionario del Banco de México reduce los incentivos de éste a la aplicación de políticas favorables a la creación de empleo. En quinto lugar, el gran tamaño del sector informal, limitaría la eficacia de una política como el seguro de desempleo, ya que éste se enfocaría únicamente en los trabajadores formales, los cuales ya cuentan con recursos a través de la indemnización que otorga la LFT. Por último, el elemento más importante es la baja recaudación tributaria del gobierno ya que se ésta se encuentra entre las más bajas de América Latina (11% PIB).

Ante esta serie de limitaciones, se proponen las siguientes medidas, las cuales tendrían impactos en el corto y largo plazo: a) Diversificar el comercio exterior del país; b) Fortalecer la competencia económica en sectores monopólicos y oligopólicos en el sector público y privado; c) Ampliar la capacidad de utilizar a la política fiscal como un instrumento de estabilización macroeconómica a lo largo del ciclo económico tal como lo ha propuesto Esquivel (2009) y el Grupo Huatusco (2008), a través de la modificación del principio de equilibrio presupuestal contenido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; d) Otorgar un mandato dual —inflación y crecimiento— al Banco de México para que las respuestas de política monetaria estén más sincronizadas con las aplicadas por la Reserva Federal de los Estados Unidos y existan más incentivos a la aplicación de políticas proempleo; y f) Realizar una reforma hacendaria que dote de mayores recursos al Estado Mexicano. Esta reforma debería contemplar la introducción de gravámenes a las ganancias de capital e incorporar impuestos patrimoniales. De igual forma, debe eliminar la porosidad de los regímenes especiales y de consolidación que existen en el sistema tributario mexicano y hacer más riguroso el régimen de causantes menores. Sin embargo, la columna vertebral de la reforma debe ser la homologación del IVA al 15% en todos los bienes y servicios. Se estima que la aplicación de esta última medida incrementaría la recaudación fiscal en 4 puntos del PIB.

Esta reforma fiscal debería de atarse a una gran reforma social que incorpore a los esquemas de seguridad social a los trabajadores informales. De esta forma se avanzaría a la construcción de un estado de bienestar y a una política social universal que responda a los desafíos del siglo XXI como la tercerización de las economías. Esta reforma ha sido propuesta por Levy (2008) y se fundamenta en que todos los trabajadores reciban seguro médico, seguro de vida, seguro contra accidentes, seguro de desempleo, pensión, entre otros beneficios, sin importar su condición laboral. Esta medida eliminaría las cuotas a la seguridad social y por ende, la dicotomía formal-informal. Al no existir contribuciones, se dejaría de fomentar la informalidad y se aceleraría la productividad y el crecimiento de la economía. El efecto regresivo del cobro del IVA en alimentos y medicinas en la personas de bajos ingresos sería contrarrestado por las transferencias directas al ingreso y el incremento en la recaudación en las personas de más altos ingresos.

Bibliografía

- Baldacci, Emanuele, Luiz de Mell y Gabriela Inchaus (2002), “Crisis financieras, pobreza y distribución del ingreso”, Finanzas y Desarrollo, junio de 2002.
- Banco de México (2009a), “Encuesta sobre las expectativas de los especialistas en economía del sector privado”, agosto de 2009, México.
- _____ (2009b), “Información sobre la balanza de pagos y remesas” <<http://www.banxico.gob.mx>> (consultada en octubre de 2009).
- Banco Mundial (2009), “Mexico. Improving productivity for the urban poor”, Reporte N° 47927-MX, Washington, D. C.
- _____ (2007), “Growth and employment in Mexico”, inédito.
- _____ (2005), “Mexico: Income generation and social protection for the poor”, Reporte 32929, Washington, D. C.
- _____ (2004a), “La pobreza en México: Una evaluación de las condiciones, las tendencias y las estrategias del gobierno”, Reporte 28612, Washington, D. C.
- _____ (2004b), “Evaluación de los programas de atención al desempleo del gobierno mexicano”, Reporte P08765, Washington, D. C.
- Centro de Análisis Macroeconómico (2008), “Banco de datos de la economía mexicana 1980-2012”, Banco mensual N° 87, México.
- Centro de Estudios de Finanzas Públicas (2006), “Evolución y estadísticas de gasto público federal en México, 1980-2006”, CEFP/049/2006, México: Cámara de Diputados.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2008), *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Cicowicz, Martín y Marco V. Sánchez (2009a), “MACEPES: Manual del usuario”, Buenos Aires y Nueva York: Oficina Subregional de la CEPAL en México y Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, inédito, mayo.
- _____ (2009b), “MACEPES: Modelo de Análisis de Choques Exógenos y de Protección Económica y Social, Buenos Aires y Nueva York: Oficina Subregional de la CEPAL en México y Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, inédito, abril.
- _____ (2009c), “Microsimulaciones y su implementación con el MACEPES”, Buenos Aires y Nueva York: Oficina Subregional de la CEPAL en México y Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, inédito, agosto.
- Clavijo, Fernando y Susana Valdivieso (2000), “Reformas estructurales y política macroeconómica: el caso de México 1982-1999”, *Serie Reformas Económicas N° 67*, Santiago de Chile: CEPAL.

- Coarasa Jorge (2004), “Apertura económica, mercado laboral y desempeño social: La experiencia de México y algunas implicaciones para Centroamérica”, CEPAL.
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2009), “Evolución de la pobreza 1992-2008. México: CONEVAL” <<http://www.coneval.gob.mx>> (consultada en octubre de 2009).
- Cordera Rolando y Leonardo Lomelí (2005), “La política social moderna: evolución y perspectivas”, *Cuadernos de Desarrollo Humano N° 26*, México: Secretaría de Desarrollo Social.
- Cortés, Fernando y otros (2002), “Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX”, *Serie Documentos de Investigación N° 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”, OCDE.
- De la Torre, Rodolfo (2004), “Análisis e implicaciones de la Ley General de Desarrollo Social”, *Cuadernos de Desarrollo Humano, N° 16*, México: Secretaría de Desarrollo Social.
- Esquivel, Gerardo (2008), “The dynamics of income inequality in Mexico since NAFTA”, Research for Public Policy, Inclusive Development, ID-02-2009, RBLAC-UNDP, Nueva York: PNUD.
- Esquivel, Gerardo y Juan Luis Díaz-Ordaz (2008), “¿Es la política social una causa de la informalidad en México?”, *Ensayos XXVII, N° 1*: 1-32.
- FAO (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.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2009), “World economic outlook. Crisis and recovery. World economic and financial surveys”, Washington, D. C.
- 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. (2007), “Informe anual sobre 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”, ITESM.
- 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, N° 10* (1): 18-32.
- INEGI (2009a), “Resultados de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2008”, Aguascalientes.
- _____ (2009b), “Encuesta nacional de empleo. Datos del segundo trimestre de 2000 al cuarto trimestre de 2004”, Aguascalientes <<http://dgcnesyp.inegi.org.mx/bdiesi/bdie.html>> (consultada en octubre de 2009).
- _____ (2009c), “Encuesta nacional de ocupación y empleo”. Datos del primer trimestre de 2005 al segundo trimestre de 2009”, Aguascalientes <<http://dgcnesyp.inegi.org.mx/bdiesi/bdie.html>> (consultada en octubre de 2009).
- _____ (2008), “Encuesta nacional de ingreso y gasto de los hogares”, Aguascalientes.
- _____ (2008a), “Actualización del sistema de cuentas nacionales 2003”, Aguascalientes.
- _____ (2008b), “Balanza Comercial de México”, Aguascalientes.
- _____ (2008c), “Cuadros de oferta y utilización 2003”, Sistema de Cuentas Nacionales de México, Aguascalientes.
- _____ (2008d), “Cuentas de bienes y servicios 2003-2006”, Sistema de Cuentas Nacionales de México, Aguascalientes.
- _____ (2008e), “Matriz de Insumo producto 2003”, Sistema de Cuentas Nacionales de México, Aguascalientes.
- _____ (2006), “Encuesta nacional de ingreso y gasto de los hogares”, Aguascalientes.
- _____ (2005a), “Encuesta nacional de ocupación y empleo”, Primer Trimestre, 2005. Aguascalientes.

- _____ (2004a), “Cuentas de bienes y servicios 1998-2003”, Sistema de Cuentas Nacionales de México, Aguascalientes.
- _____ (2004b), “Encuesta nacional de ingreso y gasto de los hogares 2004”, Aguascalientes.
- _____ (1992), “Encuesta nacional de ingreso y gasto de los hogares”, Aguascalientes.
- Joseph A., Whitt, Jr. (1996), “The Mexican peso crisis”, *Economic Review*, enero/febrero de 1996. Atlanta: Banco de la Reserva Federal.
- Knaul, Felicia Marie, Héctor Arreola-Ornelas, Óscar Méndez-Carniado, Martha Miranda-Muñoz (2006), “Preventing Impoverishment, Promoting Equity and Protecting Households from Financial Crisis: Universal Health Insurance through Institutional Reform in Mexico”, *Innovations in Health Financing, N° 1*. México: FUNSALUD-Instituto Nacional de Salud Pública.
- Levy, Santiago (2008), “Good intentions, bad outcomes: Social policy, Informality and economic growth in Mexico”, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Lora, Eduardo (2001), “Working Papers, N° 348”, Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____ (1997), “A decade of structural reforms in Latin America: What has been reformed and how to measure it”, Documento de trabajo, Serie Verde N° 348: Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Millán Valenzuela Helio (1999), “Las causas de la crisis financiera en México”, *Economía, Sociedad y Territorio II*, N° 5: 25-66.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas) (2007), “Informe sobre la situación social en el mundo 2007: el imperativo del empleo” N° A/62/168, Nueva York.
- _____ (2005), “Informe sobre la situación social en el mundo 2005”, N° A/60/117, Nueva York.
- _____ (2001), “Informe sobre la situación social en el mundo 2001”, N° E.01.IV.5, E/2001/70; ST/ESA/277, Nueva York.
- Ortega, Araceli y Miguel Székely (2007), “Retos y perspectivas para alcanzar los objetivos del milenio en México”.
- Pérez-Rico R., Sesma-Vázquez S., Puentes-Rosas E. (2005), “Gastos catastróficos por motivos de salud en México: estudio comparativo por grado de marginación”, *Salud Pública, México* 47, suplemento 1: S47-S53.
- Presidencia de la República (2009), Tercer Informe de Gobierno, México.
- _____ (2007), “Primer Informe de Gobierno”, México.
- _____ (2002), “Segundo Informe de Gobierno”, México.
- _____ (2000), “Sexto Informe de Gobierno”, México.
- _____ (1995), “Programa de acción para reforzar el acuerdo de unidad para superar la emergencia económica”, Programa de Emergencia Económica, México.
- Sauma, Pablo (2008), “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”, CEPAL.
- _____ (2006a), “Construir futuro, invertir en la infancia: Estudio económico de los costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil en los países andinos”, Lima: Oficina Internacional del Trabajo, OIT, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, IPEC.
- _____ (2006b), “Construir futuro, invertir en la infancia: Estudio económico de los costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil en los países del cono sur”, Lima: Oficina Internacional del Trabajo, OIT, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil”, IPEC.
- _____ (2005), “Construir futuro, invertir en la infancia: Estudio económico de los costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil en América Central y República Dominicana”, San José: Oficina Internacional del Trabajo, OIT, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, IPEC.
- Scott, John (2009a), “La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del Gobierno”, México, PNUD.

- _____ (2009b), “Características socioeconómicas e impacto de la crisis económica global sobre la niñez en México”, Presentación en el Foro "El impacto de la crisis en los niños y adolescentes", México.
- _____ (2004), “Gasto público, pobreza y desigualdad”. En *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del Gobierno*, Washington D. C.: Banco Mundial.
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) (2009a), “Programa Económico 2010”, México <<http://www.hacienda.gob.mx>> (consultada en septiembre de 2009).
- _____ (2009b), “Estadísticas de finanzas públicas”, México <<http://www.hacienda.gob.mx>> (consultada en septiembre de 2009).
- _____ (2004), “Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas”, México.
- Székely, Miguel (2005a), “Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y el 2004”, México: SEDESOL.
- _____ (2005b), “Pobreza, desigualdad y entorno macroeconómico en México”, México: ICE.
- Székely, Miguel y Ericka Rascón (2005), “México, 2000-2002: Reducción de la pobreza con estabilidad y expansión de programas sociales”, *Economía Mexicana XIV*, N° 2: 217-269.
- Schiff, Maurice y Yanling Wang (2003), “NAFTA, Technology diffusion and productivity in Mexico”, *Cuadernos de Economía 40*, N° 121: 469-476.

Anexos

Anexo 1

México: Efectos secuenciales y acumulativos del mercado laboral sobre la pobreza y la distribución del ingreso, 2010-2015

(Promedios de subperíodos)

	Escenario base		Simulación 1: pw-exp-dec		Simulación 2: pw-food-inc		Simulación 3: pw-oil-inc		Simulación 4: cap-flow-out		Simulación 5: remit-dec	
	2010-2012	2013-2015	2010-2012	2013-2015	2010-2012	2013-2015	2010-2012	2013-2015	2010-2012	2013-2015	2010-2012	2013-2015
Pobreza extrema-1dl												
U	4,25	3,41	4,81	3,59	4,34	3,44	5,03	3,41	6,38	3,41	4,25	3,41
U+S	4,34	3,41	5,70	3,54	5,11	3,38	5,06	3,41	6,48	3,41	4,34	3,41
U+S+O	4,32	3,41	5,66	3,55	5,09	3,38	5,03	3,41	6,48	3,41	4,32	3,41
U+S+O+W1	4,30	3,39	6,15	3,45	5,56	3,29	4,96	3,39	6,41	3,39	4,30	3,39
U+S+O+W2+W2	4,51	3,26	6,93	3,41	6,25	3,21	5,18	3,26	6,66	3,25	4,51	3,26
U+S+O+W2+W3+M	4,50	3,24	6,90	3,39	6,22	3,18	5,19	3,24	6,65	3,23	4,50	3,24
Pobreza extrema-2dl												
U	15,60	14,49	16,48	14,76	15,84	14,53	16,63	14,49	17,55	14,49	15,60	14,49
U+S	15,79	14,57	17,91	14,71	17,10	14,44	16,72	14,56	17,73	14,56	15,79	14,57
U+S+O	15,77	14,55	17,87	14,70	17,09	14,43	16,69	14,55	17,72	14,54	15,77	14,55
U+S+O+W1	15,65	14,35	18,40	14,34	17,58	14,09	16,53	14,36	17,60	14,33	15,65	14,35
U+S+O+W2+W2	16,08	13,97	19,44	14,22	18,61	13,75	16,90	13,98	18,02	13,92	16,08	13,97
U+S+O+W2+W3+M	16,06	13,82	19,37	14,09	18,54	13,61	16,87	13,84	17,98	13,78	16,06	13,82
Pobreza moderada urbana-Patrimonial												
U	41,92	40,61	42,94	40,95	42,31	40,65	42,88	40,62	42,61	40,61	41,92	40,61
U+S	41,99	40,70	44,26	40,98	43,58	40,68	42,88	40,70	42,69	40,69	41,99	40,70
U+S+O	41,98	40,71	44,22	40,98	43,56	40,68	42,87	40,70	42,68	40,69	41,98	40,71
U+S+O+W1	42,07	40,63	43,94	41,17	43,29	40,79	43,07	40,66	42,73	40,61	42,07	40,63
U+S+O+W2+W2	42,78	39,88	45,30	40,75	44,62	40,03	43,66	39,84	43,45	39,77	42,78	39,88
U+S+O+W2+W3+M	42,73	39,72	45,17	40,64	44,53	39,89	43,63	39,69	43,36	39,62	42,73	39,72
Pobreza moderada rural-Patrimonial												
U	64,08	63,51	64,48	63,66	64,16	63,55	64,58	63,51	65,94	63,51	64,08	63,51
U+S	64,12	63,37	65,01	63,26	64,63	62,98	64,55	63,36	65,96	63,36	64,12	63,37
U+S+O	64,08	63,33	64,94	63,22	64,60	62,95	64,50	63,33	65,92	63,32	64,08	63,33
U+S+O+W1	63,79	62,88	65,78	62,58	65,20	62,26	64,32	62,87	65,67	62,87	63,79	62,88
U+S+O+W2+W2	64,64	62,20	67,14	62,31	66,74	61,76	64,93	62,18	66,50	62,12	64,64	62,20
U+S+O+W2+W3+M	64,49	61,77	66,60	61,85	66,23	61,29	64,73	61,76	66,31	61,70	64,49	61,77

(continúa)

Cuadro I (Conclusión)

	Escenario base													
	2010-2012		2013-2015		Sim1: pw-exp-dec		Sim2: pw-food-inc		Sim3: pw-oil-inc		Sim4: cap-flow-out		Sim5: remit-dec	
	2010-2012	2013-2015	2010-2012	2013-2015	2010-2012	2013-2015	2010-2012	2013-2015	2010-2012	2013-2015	2010-2012	2013-2015	2010-2012	2013-2015
Pobreza extrema urbana-Alimentaria														
U	12,28	10,90	13,38	11,25	12,69	10,94	13,39	10,90	13,16	10,90	13,16	10,90	12,28	10,90
U+S	12,57	11,15	15,39	11,50	14,60	11,15	13,60	11,15	13,46	11,15	13,46	11,15	12,57	11,15
U+S+O	12,56	11,15	15,36	11,50	14,57	11,15	13,59	11,15	13,45	11,15	13,45	11,15	12,56	11,15
U+S+O+W1	12,55	11,08	15,25	11,49	14,36	11,13	13,63	11,07	13,45	11,08	13,45	11,08	12,55	11,08
U+S+O+W1+W2	12,86	10,63	16,11	11,29	15,33	10,75	13,92	10,62	13,74	10,60	13,74	10,60	12,86	10,63
U+S+O+W1+W2+M	12,84	10,57	16,10	11,23	15,33	10,69	13,93	10,55	13,72	10,54	13,72	10,54	12,84	10,57
Pobreza extrema rural-Alimentaria														
U	35,29	34,32	35,95	34,53	35,32	34,37	36,26	34,32	38,87	34,32	38,87	34,32	35,29	34,32
U+S	35,39	34,26	36,99	34,14	36,16	33,91	36,28	34,24	38,95	34,23	38,95	34,23	35,39	34,26
U+S+O	35,34	34,21	36,90	34,10	36,15	33,87	36,22	34,20	38,93	34,19	38,93	34,19	35,34	34,21
U+S+O+W1	35,26	33,99	38,47	33,62	37,71	33,41	35,87	33,98	38,90	33,96	38,90	33,96	35,26	33,99
U+S+O+W1+W2	35,96	33,06	40,12	33,09	39,31	32,53	36,55	33,15	39,61	32,97	39,61	32,97	35,96	33,06
U+S+O+W1+W2+M	35,90	32,75	39,92	32,85	39,10	32,23	36,47	32,85	39,51	32,68	39,51	32,68	35,90	32,75
Gini-ingreso familiar per cápita														
U	0,504	0,503	0,505	0,503	0,504	0,503	0,506	0,503	0,508	0,503	0,508	0,503	0,504	0,503
U+S	0,505	0,503	0,514	0,502	0,511	0,502	0,506	0,503	0,509	0,503	0,509	0,503	0,505	0,503
U+S+O	0,505	0,503	0,513	0,502	0,511	0,502	0,506	0,503	0,509	0,503	0,509	0,503	0,505	0,503
U+S+O+W1	0,504	0,502	0,514	0,501	0,512	0,500	0,506	0,502	0,509	0,502	0,509	0,502	0,504	0,502
U+S+O+W1+W2	0,504	0,503	0,514	0,501	0,512	0,501	0,506	0,503	0,508	0,503	0,508	0,503	0,504	0,503
U+S+O+W1+W2+M	0,504	0,503	0,515	0,502	0,512	0,502	0,506	0,503	0,508	0,503	0,508	0,503	0,504	0,503
Gini-ingreso laboral														
U	0,484	0,485	0,484	0,485	0,484	0,485	0,484	0,485	0,484	0,485	0,484	0,485	0,484	0,485
U+S	0,484	0,485	0,487	0,484	0,487	0,485	0,484	0,485	0,484	0,485	0,484	0,485	0,484	0,485
U+S+O	0,484	0,485	0,487	0,484	0,487	0,485	0,484	0,485	0,484	0,485	0,484	0,485	0,484	0,485
U+S+O+W1	0,484	0,485	0,487	0,484	0,487	0,485	0,484	0,485	0,484	0,485	0,484	0,485	0,484	0,485
U+S+O+W1+W2	0,484	0,485	0,487	0,484	0,487	0,485	0,484	0,485	0,484	0,485	0,484	0,485	0,484	0,485
U+S+O+W1+W2+M	0,484	0,486	0,487	0,485	0,487	0,485	0,484	0,485	0,484	0,485	0,484	0,485	0,484	0,485

Nota: La medición de la pobreza extrema de 1 y 2 dólares se realizó con la población total. Las mediciones de pobreza moderada y extrema, rural y urbana, se realizaron de acuerdo con el ámbito al que corresponden; por ejemplo la pobreza moderada urbana se calculó como la proporción de personas por debajo de esta línea que viven en zonas urbanas.

Los cambios en el mercado laboral son los siguientes: U, estructura del desempleo por nivel de calificación; S, estructura del empleo por sector de actividad; O, del empleo por segmento (formal-informal); W1, estructura de los ingresos laborales por sector de actividad; W2, ingreso laboral medio; y, M, estructura del empleo por nivel de calificación.

Nota: Para la definición de las simulaciones, véase el recuadro I.

Anexo 2

México: Resultados en el empleo y los ingresos laborales por tipo de trabajador en las simulaciones del MACEPES, 2010-2015

(Variación porcentual con respecto al escenario base, promedios por períodos)

	Simulación 1		Simulación 2			Simulación 3			Simulación 4			Simulación 5	
	2010-2012	2013-2015	2010-2012	2013-2015	2010-2012	2013-2015	2010-2012	2013-2015	2010-2012	2013-2015	2010-2012	2013-2015	
Empleo													
Hombre	-0,8	-0,1	-0,3	-0,1	-0,8	0,0	-0,8	0,0	0,1	0,0	0,3	0,0	0,0
Mujer	-1,9	0,0	-0,9	0,0	-1,2	0,0	-1,2	0,0	0,2	0,0	0,4	0,0	0,0
Formal	-3,5	-0,2	-1,5	-0,2	-2,9	0,0	-2,9	0,0	0,4	0,0	1,1	0,0	0,0
Informal	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Calificado	-1,8	-0,1	-0,9	-0,1	-1,4	0,0	-1,4	0,0	0,2	0,0	0,6	0,0	0,0
No calificado	-0,3	0,0	0,0	0,0	-0,4	0,0	-0,4	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Total	-1,2	-0,1	-0,5	-0,1	-1,0	0,0	-1,0	0,0	0,1	0,0	0,4	0,0	0,0
Ingreso laboral													
Hombre	-9,6	-4,0	-9,2	-0,8	-0,2	0,1	-0,2	0,1	-0,9	0,1	0,6	0,1	0,5
Mujer	-7,2	-3,8	-6,2	-0,9	-2,4	0,1	-2,4	0,1	0,1	0,1	0,9	0,1	0,5
Formal	-5,8	-4,0	-4,8	-1,1	-1,0	0,0	-1,0	0,0	0,1	0,1	1,3	0,1	0,4
Informal	-10,7	-3,9	-11,2	-0,5	0,3	0,1	0,3	0,1	-1,4	0,1	-0,1	0,1	0,6
Calificado	-7,1	-3,9	-6,5	-0,9	-1,5	0,0	-1,5	0,0	-0,1	0,1	0,9	0,1	0,5
No calificado	-13,1	-4,0	-13,7	-0,3	2,4	0,2	2,4	0,2	-2,3	0,1	-0,3	0,1	0,7
Total	-8,9	-4,0	-8,5	-0,8	-0,6	0,1	-0,6	0,1	-0,7	0,1	0,6	0,1	0,5

Fuente: MACEPES de México.

Nota: Para la definición de las simulaciones, véase el recuadro 1.

Anexo 3 México: Elasticidades de ingreso-gasto LES

Bienes	Urbano				Rural			
	No pobre	Patrimonial	Capacidades	Alimentaria	No pobre	Patrimonial	Capacidades	Alimentaria
Semillas	0,16	0,15	0,00	0,16	0,05	0,31	0,61	0,13
Hortalizas	0,30	0,48	0,55	0,56	0,26	0,57	0,47	0,48
Frutas	0,45	0,34	0,40	0,37	0,41	0,59	0,23	0,32
Resto de la agricultura	0,23	0,23	0,25	0,09	0,18	0,18	0,14	0,15
Bovinos	0,33	0,49	0,67	0,64	0,41	0,60	0,58	0,47
Aves	0,26	0,37	0,44	0,46	0,27	0,38	0,36	0,39
Resto de la ganadería	0,29	0,33	0,46	0,54	0,27	0,45	0,57	0,35
Pescado	0,43	0,47	0,23	0,42	0,48	0,31	-0,07	0,36
Electricidad y agua	0,48	0,41	0,41	0,43	0,45	0,56	0,58	0,56
Construcción	0,72	0,71	-0,04	0,33	0,93	0,26	-0,26	0,76
Molienda	0,36	0,30	0,42	0,26	0,26	0,33	0,30	0,36
Lácteos	0,31	0,52	0,74	0,67	0,29	0,46	0,13	0,26
Empacado de carnes	0,40	0,65	0,68	0,61	0,44	0,72	0,74	0,65
Pan	0,23	0,52	0,55	0,61	0,33	0,71	0,62	0,65
Resto de la industria alimentaria	0,46	0,44	0,47	0,49	0,48	0,73	0,49	0,49
Bebida y tabaco	0,37	0,54	0,50	0,55	0,38	0,49	0,52	0,51
Papel	0,68	0,60	0,73	0,60	0,70	0,59	0,42	0,42
Derivados del petróleo	0,62	0,77	0,43	0,88	0,81	1,22	1,21	1,17
Industria química	0,61	0,74	0,75	0,72	0,69	0,78	0,59	0,71
Plástico	0,49	0,39	0,49	0,48	0,11	0,48	0,11	0,02
Minerales no metálicos	0,52	0,37	0,41	0,41	0,49	0,42	0,12	0,43
Industria metálica	0,44	0,41	-0,50	0,35	0,31	-0,53	-0,27	0,23
Maquinaria y equipo	0,61	0,22	-0,38	0,86	1,02	2,95	-0,08	-1,26
Transporte foráneo	1,23	1,15	0,91	0,56	1,15	1,25	0,96	0,69
Computadoras y comunicaciones	0,81	0,75	0,76	0,64	0,81	0,50	0,68	0,57
Generación de electricidad	0,62	0,57	0,35	0,65	0,66	0,58	0,39	0,32
Resto de las manufacturas	1,12	1,27	1,18	1,07	1,09	0,87	0,91	0,87
Transporte	0,41	0,81	0,87	0,68	0,54	1,07	0,85	0,91
Financiamiento	40,73	40,73	---	---	0,28	-1,38	---	---
Educación	1,19	0,79	0,62	0,60	1,26	0,52	0,93	0,82
Salud	0,85	0,79	0,85	0,83	0,76	0,73	0,17	0,85
Otros servicios	1,45	1,48	1,32	1,40	1,45	1,44	1,51	1,33

Nota: Para la definición de las simulaciones, véase el recuadro

Fuente: Cálculos propios con base en la ENIGH 2004.