



septiembre - diciembre 10

COYUNTURA ECONÓMICA

La política social en el contexto de la
pandemia en México

COYUNTURA ECONÓMICA, año 4, núm. 10, septiembre-diciembre de 2022, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria, Coyoacán, C.P. 04510, Ciudad de México, a través del Instituto de Investigaciones Económicas, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad de la Investigación en Humanidades, Ciudad Universitaria, Coyoacán, C.P. 04510, Ciudad de México, www.iiec.unam.mx, camp@iiec.unam.mx. Editor responsable: Eufemia Basilio Morales. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo del título 04-2022-10141222500-102, ISSN 2954-4580. Responsable de la última actualización de este número: Coordinación de Análisis Macroeconómico Prospectivo del IIEC-UNAM, Eufemia Basilio Morales. Comité Editorial: Abraham Granados Martínez, Eric Hernández Ramírez, Eufemia Basilio Morales, Isalia Nava Bolaños, Jessica Mariela Tolentino Martínez, José Manuel Márquez Estrada, Mildred Yólatl Espíndola Torres y Uberto Salgado Nieto. Fecha de última modificación: diciembre de 2022. Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa.

Introducción

*Eufemia Basilio Morales*¹

La política social es parte fundamental de las políticas públicas, ya que nos acerca al desarrollo social al involucrar acciones estatales que tienen como objetivo transformar las condiciones de vida de cierto sector de la sociedad en áreas tales como educación, salud, vivienda y previsión social.² Así, la política social implementada por el Estado siempre debe dirigirse al grupo de individuos que más la requieren y que se encuentran imposibilitados, por su entorno o por cuestiones físicas o mentales, para conseguir bienestar o desarrollo integral en el entorno social en que viven. El Estado, al tener el objetivo de maximizar el bienestar social, debe aproximar a la población vulnerable a mejorar sus condiciones de vida y, al haber un mayor número de personas en esta condición que requieren este tipo de apoyo, se hace necesaria la participación estatal eficiente dirigida a funciones sociales.

En las últimas décadas, las políticas públicas focalizadas, aunque útiles para atacar los aspectos más urgentes de la pobreza, no han logrado la incorporación social masiva de todas las personas que así lo requieran debido al bajo crecimiento económico y las nuevas condiciones del mercado de trabajo. Y es que, al estar desvinculadas de estrategias de crecimiento económico y desarrollo regional, los resultados no han sido los esperados: la mejora alcanzada medianamente en los niveles de salud y educación se desdibuja en ausencia de oportunidades de empleo bien remunerado y frente a las crecientes presiones migratorias.

Aunado a lo anterior, la pandemia ocasionada por la covid-19 ha incidido de forma negativa en la actividad y el desarrollo económicos, lo cual ha afectado

¹ Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, coordinadora de la Coordinación de Análisis Macroeconómico Prospectivo, correo electrónico: ebasilio@iiec.unam.mx.

² Andrés Pérez (ed.) [1997], *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*, Venezuela, Nueva Sociedad.

de manera preocupante a los grupos más vulnerables de la población al generar pérdida de empleos formales, cierres de empresas y reducción de los ingresos de las familias, además de agudización de la desigualdad social e incremento de las brechas de género. Así, en México la pandemia ha dejado una profunda huella que lacera a los grupos más vulnerables de la población. Lo más preocupante es que ante la crisis derivada de la pandemia actual, la falta de políticas públicas eficientes que atiendan a la población con ingresos bajos puede aumentar la población en pobreza y cambiar la configuración de los ingresos de la población, revertir los avances en desarrollo social de la última década y comprometer la capacidad de recuperación económica de los hogares y las unidades económicas.

En sintonía con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) [2021],³ frente a tales desafíos se requiere ampliar y fortalecer las medidas de respuesta desplegadas a partir de los programas y políticas prioritarias, mejorando su capacidad operativa y asegurando una focalización sea adecuada. Lo anterior implica un esfuerzo adicional por parte del gobierno, que es necesario dadas las condiciones actuales.

El análisis de estos temas es fundamental ante el entorno actual, que va de la mano de la desaceleración económica, el menor desarrollo y la pauperización de la población, lo que trae consigo menores niveles de bienestar entre la población vulnerable. Por ello, en el presente boletín nuestros autores se dieron a la tarea de analizar el impacto que han tenido las políticas públicas actuales, desde distintos enfoques, a raíz de la pandemia en México, y de realizar recomendaciones de políticas que incidan positivamente en la población vulnerable.

En el primer artículo, “Del confinamiento a la parálisis: el impacto social de la pandemia en México”, el doctor Saúl Arellano nos habla de las afectaciones sociales ocurridas en México a escala nacional y estatal, explicando cómo esto impactó en los niveles de pobreza en diferentes grupos de la población.

Por su parte la doctora Berenice Ramírez, en el artículo “La política social de la 4T”, hace una revisión de la política social implementada en el presente sexenio, de manera particular de los programas sociales puestos en marcha en este gobierno, para entender qué tan efectivos han sido, cómo ayudaron a los afectados por la pandemia en los últimos tres años y cuáles son los retos de los mismos en el corto plazo.

³ Alberto Enríquez y Carlos Sáenz [2021], *Primeras lecciones y desafíos de la pandemia de COVID-19 para los países del SICA*, Cepal.

En el artículo “Pobreza y vejez en México. La importancia de la Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores en el contexto de la pandemia de covid-19”, la doctora Isalia Nava hace un análisis puntual de la situación de pobreza y vulnerabilidad de la población de 65 y más años de edad en México en el contexto de la pandemia, con hincapié en el papel que ha jugado la Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores (PBAM).

El doctor Abraham Granados, en su artículo “Gasto en salud para la igualdad de género y covid-19: ¿favorece la equidad?”, se enfoca en revisar el gasto del Ramo 12 Salud en el Anexo 13. Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres para el periodo de 2018 a 2023, a fin de identificar su aporte a la igualdad de género y dilucidar si la pandemia de covid-19 influyó en la asignación de estos recursos públicos.

Finalmente, el doctor Uberto Salgado, en su texto “La migración como estrategia de medio de vida y la seguridad alimentaria bajo el contexto de la pandemia en México”, analiza si la estrategia de la migración como un medio de vida permitió a los hogares receptores de remesas mantener su nivel de consumo de alimentos durante 2020, año en el que las políticas de restricción a la movilidad y aislamiento social comenzaron a generar estragos en el sistema agroalimentario nacional y se empezó a observar el incremento del precio de los alimentos.

Del confinamiento a la parálisis: el impacto social de la pandemia en México

*Saúl Arellano Almanza*¹

La pandemia de covid-19 tuvo un severo impacto en la economía mexicana que se expresó en importantes retrocesos sociales. La pobreza multidimensional se incrementó en dos puntos porcentuales entre 2018 y 2020, año en que el indicador se ubicó en el mismo nivel registrado en 2016: 43.9 % de la población nacional. En números absolutos esto equivale a 55.7 millones de personas en situación de pobreza: 3.8 millones más que en 2018 y 5.5 millones más que en el año 2016.²

Es importante destacar que el levantamiento de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares (ENIGH, 2020) –instrumento con que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) lleva a cabo la medición oficial de la pobreza en México– ocurrió entre el 11 de agosto y el 18 de noviembre de 2020, cuando se estaban viviendo los primeros efectos del confinamiento económico en el país y que, en ese sentido, la captación del impacto total en la pobreza pudo ser relativamente limitada.

Desde esa perspectiva, es importante destacar que, de acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), entre los meses de octubre de 2020 y julio de 2021 cerraron en el país, como consecuencia de la pandemia, 1.6 millones de negocios, en los cuales estaban empleadas, en promedio, 2.45 personas.

¹ Investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED), de la UNAM. Correo electrónico: saularellano1@gmail.com.

² Coneval [2020], *Medición multidimensional de la pobreza*, México, Coneval.

De esta forma, de acuerdo con los datos sobre la Demografía de los Negocios del propio Inegi, de cada 100 personas empleadas en establecimientos formales en 2019, un total de 20 % dejó de estarlo en el año 2020, porcentaje que se incrementó a 27 % en 2021.

En el acumulado de 27 meses de análisis, considerando del último trimestre de 2018 hasta diciembre de 2021, se tuvo un 24.4 % de “nacimientos” de nuevos negocios en el país, frente a 32.61 “muertes” del total existentes, lo que implica un saldo neto de -8.7 %. El dato se encuentra desagregado por tipo de negocios: entre las microempresas, los “nacimientos” fueron del orden de 25.08 % y las “muertes” de negocios de 33.02 %, con un saldo total de -7.94 % al cierre de 2021 respecto del total existentes en 2019; para las pymes, los “nacimientos” fueron del orden de 6.42 % mientras que las “muertes” llegaron a 21.01 %, con un saldo total de -14.59 por ciento.

Otro aspecto a destacar es que la pandemia impactó de forma diferenciada en el país de acuerdo con la composición de las economías en cada una de las entidades de la República; en general, la mayor cantidad de cierres de negocios se dio en primer lugar en el sector de los servicios privados no financieros, seguido por el sector de las manufacturas y el comercio en tercer lugar.

De este modo, el estado que registró un mayor cierre de negocios entre 2019 y 2021 fue Quintana Roo, con una pérdida de -30.78 %; en segundo lugar se ubicó Nuevo León, con -28.51 %; en tercer sitio estuvo Colima, con 21.9 %; en el cuarto, Sinaloa, con 19.83 %; y en el quinto, Campeche y Tamaulipas, con 17.36 % y 17.21 %, respectivamente.

El efecto que lo anterior tuvo en los niveles de pobreza fue importante. Según datos del Coneval, entre los años 2018 y 2020 la pobreza creció a nivel nacional en dos puntos porcentuales: pasó del ya señalado 41.9 a 43.9 % en 2020. Sin embargo, en Quintana Roo el incremento fue de 17.3 puntos porcentuales, al aumentar de 30.2 a 47.5 % de su población. En segundo lugar, se encuentra el estado de Baja California Sur, en el cual se pasó de 18.6 % de su población en pobreza a 27.6 %, es decir, nueve puntos porcentuales más.

El estado de Tlaxcala registró el tercer mayor incremento: de 51 a 59.3 %, lo que representa 8.3 puntos porcentuales más; el aumento en el Estado de México fue de 41.8 a 48.9 %, es decir 7.1 puntos porcentuales adicionales, mientras que el quinto estado con mayor impacto fue Yucatán, donde la población en pobreza pasó de 44 a 49.5 por ciento.

Llama la atención el caso de Colima –estado que se ubica entre los que tuvieron un mayor porcentaje de negocios cerrados entre 2019 y 2021–, pues en la entidad la pobreza se redujo entre 2018 y 2020 de 30.4 a 26.7 %. En el mismo caso está Sinaloa, donde la pobreza disminuyó de 31 al 28.1 % de su población, si bien fue el cuarto estado con mayor pérdida de negocios en el periodo señalado.

Estos datos permiten pensar en una doble posibilidad: la ya señalada y relativa a que no se pudo captar de manera apropiada el impacto en los ingresos y las condiciones de pobreza de las personas, dado que la medición de la pobreza se llevó a cabo en 2020 o bien que la pérdida de empleos en este tipo de entidades se dio entre quienes ya se encontraban en altas condiciones de precariedad y que, por lo tanto, las condiciones de pobreza estuvieron determinadas por otros factores relacionados con la vulnerabilidad social, es decir, el acceso o no a otros derechos sociales. La determinación de qué es lo realmente ocurrido podrá verificarse en la medición de la pobreza de 2022, cuyo levantamiento de información ya está en marcha.

A fin de estimar de manera preliminar los escenarios que podrían configurarse, es pertinente mencionar que el índice de la tendencia laboral de la pobreza (ITLP), un indicador estimado por el Coneval que permite medir el porcentaje de personas con ingresos laborales inferiores al valor de la canasta alimentaria (es decir, el umbral de la pobreza extrema), se ubicó en 38.3 % en el segundo trimestre de 2022. Es decir, 38 de cada 100 personas que trabajan en México reciben ingresos por su trabajo por debajo de la línea de la pobreza extrema.

El valor señalado del ITLP es el menor desde que inició la emergencia económica asociada con el confinamiento obligado por la pandemia, pero es aún superior al registrado en el primer trimestre de 2020, cuando llegó a 36.5 % del total de personas con ingresos laborales en el país.

Por otro lado, es importante subrayar que el impacto de la emergencia económica no solo ha sido desigual entre las entidades federativas, sino que también tiene efectos diferenciados entre grupos de población, lo cual puede leerse como un resultado de las políticas públicas implementadas durante la crisis, las cuales han sido positivas para algunos pero perjudiciales para otros.

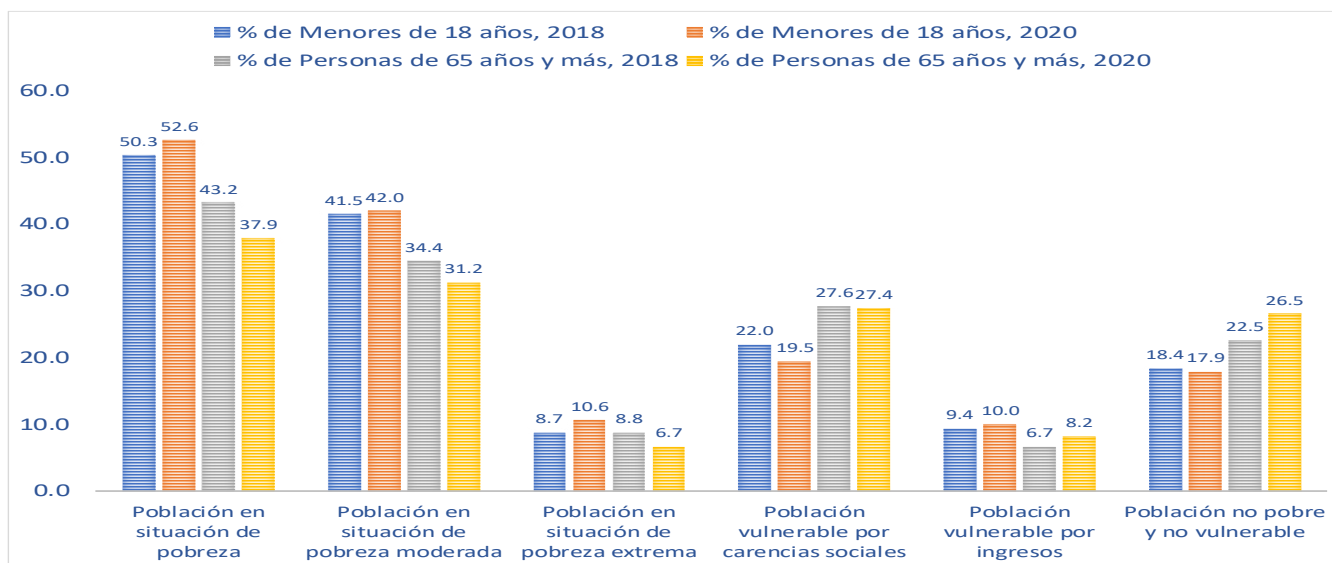
El contraste más notable se observa entre la población mayor de 65 años comparada con la menor de 18 años, es decir, entre personas adultas mayores y niñas, niños y adolescentes. En efecto, para el primero de esos grupos de población, el porcentaje de personas en pobreza disminuyó de 43.2 % en 2018 a 37.9 % en el año 2020, esto es, una reducción de 5.3 puntos porcentuales, que puede atribuirse fundamentalmente al incremento del monto y la cobertura de la llamada “pensión universal” para las personas adultas mayores.

En contraste con lo anterior, el porcentaje de niñas, niños y adolescentes en pobreza multidimensional creció de 50.3 a 52.6 % entre los años 2018 y 2020. Tal incremento, por otro lado, ensancha las desigualdades en las condiciones de vida de las personas adultas mayores y la niñez mexicana. Si en 2018 la diferencia relativa entre ambos grupos de población era de 7.1 puntos porcentuales a favor de las personas adultas mayores, en 2020 la brecha creció a 14.7 puntos, cifra que representa la mayor desigualdad entre grupos etarios en la historia de la medición de la pobreza multidimensional en nuestro país (gráfica 1).

Estos datos deberían obligar a realizar una revisión crítica de la estructura, el impacto y la pertinencia de la política social en su conjunto en México, pues los datos aquí reseñados implican un severo cuestionamiento tanto de la racionalidad como de la constitucionalidad de las decisiones presupuestales y programáticas del gobierno de la República, analizadas desde las implicaciones que tiene el reconocimiento del principio del interés superior de la niñez, establecido en el artículo 4º de nuestra Constitución, y del derecho de prioridad, reconocido en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

La consideración mencionada es relevante sobre todo a la luz de las tesis que ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación acerca del principio del interés superior de la niñez y su derecho de prioridad, como la tesis aislada establecida el 22 de agosto de 2018. En el mismo sentido pueden entenderse las tesis aisladas emitidas el 3 de abril de 2017 y el 17 de junio del 2015, y, más aún, las tesis de jurisprudencia establecidas en marzo de 2011 y marzo de 2014, y en especial la tesis jurisprudencial 2a./J. 113/2019 (10a.), del mes de agosto de 2019.

Gráfica 1 Cambios en la proporción de personas en pobreza, entre menores de 18 años y mayores de 65 años, México, 2018-2020.



Fuente: elaboración propia con base en los tabulados de la medición multidimensional de la pobreza, Coneval, México, 2020.

Lo anterior es relevante porque en México el análisis de las políticas públicas por lo general ha estado desvinculado de la perspectiva de los derechos humanos y de las responsabilidades del Estado mexicano adquiridas tanto mediante la firma de tratados internacionales como a través del propio texto constitucional.

Verlo de este modo importa sobremanera, pues las proyecciones económicas de que se dispone hasta ahora indican que el crecimiento económico acumulado para el periodo 2018-2024 podría ser apenas de entre 1 y 4 %, lo cual tendrá repercusiones graves para la posibilidad de crear nuevas fuentes de empleo, mejorar los ingresos de las familias y reducir con ello las condiciones de pobreza y vulnerabilidad social que afectan sobre todo a las personas más frágiles, que son precisamente las niñas y los niños mexicanos.

Por su parte, el proceso inflacionario global, pero que en México se expresa sobre todo desde el ámbito de la demanda y que tiene indicadores mucho más allá del promedio del índice de precios al consumidor en los segmentos de transporte, alimentos y medicinas, puede no solo generar un estancamiento en los indicadores de pobreza, sino incluso su profundización, pues aun cuando se lograra mantener o incluso reducir el porcentaje de personas en pobreza, los datos disponibles sugieren que, de continuar las tendencias actuales, quienes ya son pobres podrían enfrentar condiciones mucho más críticas.

De forma preocupante, en México se pasó de un confinamiento obligado por la pandemia a una situación de parálisis económica que, incluso en los sectores y regiones donde se ha logrado cierta recuperación, está caracterizada por la precarización de los ingresos, el crecimiento de la informalidad laboral, así como el posible incremento de fenómenos de suyo negativos como el trabajo infantil y el aumento del trabajo doméstico no remunerado realizado sobre todo por mujeres, niñas y niños.

Frente a todo lo anterior, lo que urge es una modificación sustantiva de las estrategias y políticas sociales en todos los niveles del gobierno, porque de no hacerlo la parálisis en que nos encontramos va a generar mayores condiciones de incumplimiento de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de la población.

La política social de la 4T

*Berenice P. Ramírez López*¹

El gobierno federal (2018- 2024) ha definido su política social como la promoción progresiva del acceso efectivo a los derechos sociales, derecho a la salud, alimentación, trabajo, vivienda, seguridad social, agua, educación, cultura, medio ambiente sano y esparcimiento, a partir de considerar principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos y sociales, el ciclo de vida de la persona, la participación social y comunitaria, así como la perspectiva territorial.² A fin de cumplir este objetivo estableció 20 programas sociales prioritarios para atender a la población más vulnerable bajo el principio de primero los pobres. ¿Qué tan efectivos han sido estos programas para alcanzar los objetivos planteados? ¿Cómo ayudaron o se vieron afectados por la pandemia? ¿Qué retos se derivan en el corto y mediano plazos?

Antecedentes

A partir de la década de los años ochenta del siglo pasado se instrumentaron políticas de economía abierta sustentadas en la amplia participación del sector privado, lo que ocasionó que el mercado determinara también la orientación de la política social. Se destacó la responsabilidad individual como mecanismo para alcanzar los beneficios de la protección social y se anularon mecanismos colectivos y de solidaridad intra e intergeneracional.

¹ Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas y profesora y tutora de los Programas de Posgrado en Estudios Latinoamericanos y Economía de la UNAM. Correo electrónico: berenice@unam.mx. Agradezco el trabajo de procesamiento de información estadística del académico del IIEC Gabriel Badillo (gbadillo@iiec.unam.mx).

² Presidencia de la República [2022], 4° *Informe de Gobierno*, Ciudad de México, Gobierno de México. Obtenido de: www.gob.mx/presidencia.

Así, las intervenciones y las instituciones públicas que se construyeron en los años cuarenta con la finalidad de contar con una base de servicios públicos a favor del bienestar de las personas se debilitaron, lo mismo que las orientaciones distributivas de la política pública.

También se cambió la perspectiva de la política social y se orientó principalmente a las personas que por sus condiciones de vulnerabilidad y falta de recursos no podrían acceder al mercado a comprar bienestar, inclinando la atención de la política social a evitar que cayeran en pobreza extrema mediante intervenciones asistenciales públicas y privadas para ayudarlos a mejorar su manejo del riesgo³ en lugar de promover políticas distributivas, entre las que destacan el empleo con seguridad social y salarios dignos. La intervención del sector privado en la gestión de segmentos de los servicios públicos fue un incentivo para la mercantilización de la atención a la salud, la educación, las guarderías, las pensiones y la vivienda, principalmente. De igual forma, se apoyó la expansión de las transferencias monetarias focalizadas orientadas a disminuir y gestionar la extrema pobreza más que la construcción de una política económica que favoreciera la distribución del ingreso y la riqueza. El estancamiento del salario mínimo, el crecimiento de la informalidad laboral y de las ocupaciones informales, y el debilitamiento de la inversión en la seguridad social y los servicios públicos fueron una constante a lo largo de las últimas cuatro décadas. En el periodo de 1976 a 2016 el salario mínimo perdió 75 % de su poder adquisitivo. De 2014 a 2018 crecieron más los ocupados que las remuneraciones: la tasa de crecimiento del personal remunerado fue de 5.9 % anual, mientras que la de las remuneraciones fue de 4.1 por ciento.⁴

En el periodo que va de 2006 a 2015, la tasa de ocupaciones en el sector informal pasó de 26 a 29 %, registrando 28.6 % en el segundo trimestre de 2022, y la de informalidad laboral de las personas que trabajan en unidades formales de 30 a 32 %, disminuyendo a 27.1 % en el segundo trimestre de 2022. Las ocupaciones informales aún son preponderantes en el mercado laboral: registraron 59.9 % del total de los ocupados en 2009 y mediante los programas de formalización de los últimos años y regulaciones al *outsourcing* que el actual gobierno federal ha instrumentado solo se ha podido reducir a 55.3 %, ⁵ porcentaje que no disminuirá de

³ Robert Holzmann y Jorgensen Steen [1999], *Social protection as social risk management*, Washington, DC, The World Bank.

⁴ Inegi [2020], *Censos económicos*, México, Inegi. <http://www.inegi.org.mx/programas/ce/2019/>.

⁵ Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), 2022.

manera significativa mientras no se reconozcan derechos sociales, laborales y de seguridad social a todo tipo de trabajo y no nada más al asalariado subordinado.

Una pregunta que se formula es por qué el gobierno de Andrés Manuel López Obrador ha mantenido las transferencias monetarias que forman parte de la política social de la época neoliberal. Cabe recordar que la política social incluye funciones y objetivos de distribución del excedente generado, además de objetivos de bienestar y legitimación que permitan a los gobiernos el ejercicio de sus intereses, proyecto político y construcción de su hegemonía. Es así como la política social se articula en un conjunto de decisiones y actuaciones público-administrativas generadas en la esfera estatal que inciden directamente y de formas diversas sobre la organización y distribución de los recursos destinados al bienestar de las personas y lo hace mediante regulaciones, servicios y transferencias.⁶

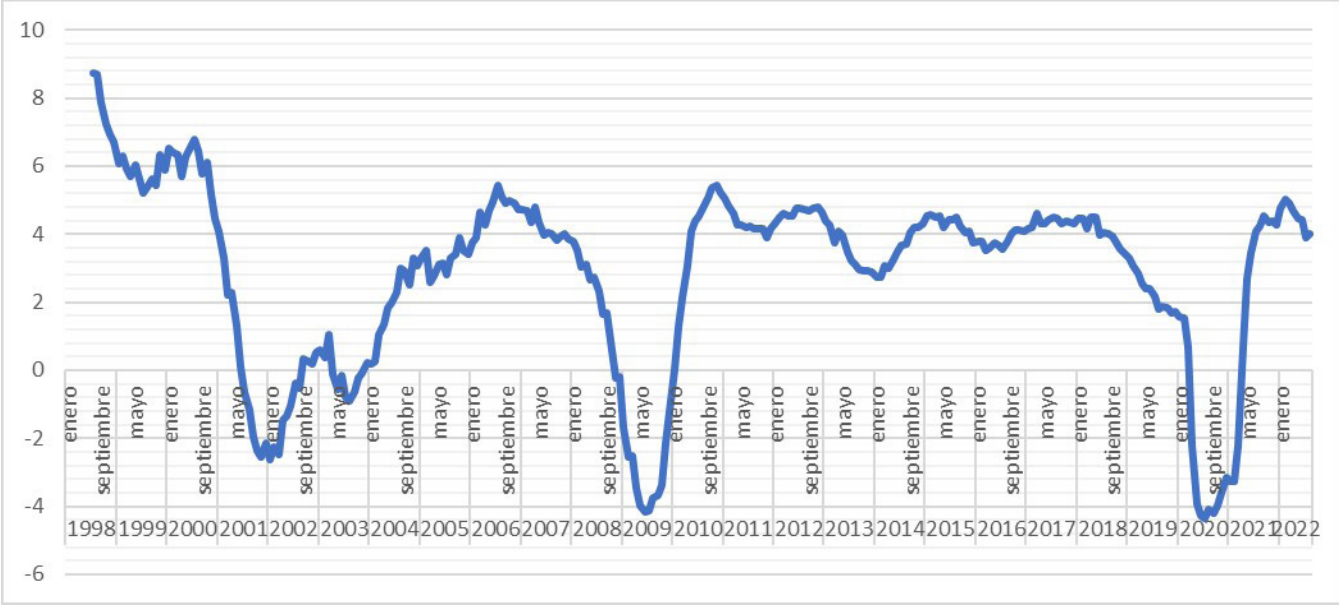
El excedente generado, representado por el comportamiento del producto interno bruto (PIB), se enfrentó a una crisis que se venía gestando desde 2018 y se expresó en un PIB de -0.2 en 2019, -8.1 en 2020 a consecuencia del paro casi total de la economía a causa de la covid-19 y 4.8 en 2021; la proyección para 2022 es de 2.4 . Este comportamiento que arroja cifra negativa en el actual sexenio contrasta con los efectos sociales, laborales y salariales positivos, entre ellos la recuperación de los empleos formales en menor tiempo que en las crisis de 2001-2002 y 2008-2009, un importante crecimiento del empleo registrado en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) que por vez primera superó la creación de más de un millón de empleos de febrero de 2021 a febrero de 2022 (gráfica 1). Esa trayectoria se vio interrumpida en los meses que siguieron por el crecimiento inflacionario que ha ocasionado la guerra Rusia-Ucrania y sus consecuencias en las dinámicas productivas y distributivas de alimentos y energéticos principalmente.

El crecimiento del salario mínimo y del monto de las transferencias monetarias a los programas de bienestar y el continuo ingreso de las remesas tuvieron una respuesta positiva en el mantenimiento del consumo, amortiguando el impacto esperado derivado de la crisis económica y la crisis sanitaria en el crecimiento de la pobreza. Pareciera que la consigna distribuir para crecer trataba de ser instrumentada, pero se veía frenada por las crisis y la guerra. Además, la política económica implementada sitúa al Estado en el centro de las decisiones económicas

⁶ Berenice P. Ramírez López [2016], “La seguridad social y la pensión universal”, en Gerardo Ordóñez y Enrique Valencia, *Nueva ronda de reformas estructurales en México ¿Nuevas políticas sociales?*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, pp. 259-276.

con la recuperación de las empresas paraestatales Pemex y CFE, y la reorientación de la inversión pública en los proyectos prioritarios de infraestructura que han creado empleo y crecimiento local, no sin contradicciones y tensiones con los intereses económicos inclinados a favorecer solo la asignación al mercado y la empresa privada.

Gráfica 1.



Fuente: elaborada con información del IMSS. www.imss.gob.mx.

Las transferencias monetarias se han sostenido e incrementado acompañadas de políticas distributivas como las ya reseñadas, que se diferencian de la de los gobiernos anteriores por la entrega directa a las personas, sin intermediarios, y la puesta en marcha de programas de carácter universal. Se destinan a los más vulnerables, identificados con las personas de 65 y más años, las personas con alguna discapacidad priorizando a las que provienen de comunidades indígenas y afro mexicanas, los hijos de madres y padres solos que trabajan, los jóvenes sin actividad laboral y educativa incorporándolos a capacitarse y obtener experiencia para insertarse al mundo laboral, y becas para estudiantes de todos los niveles educativos de zonas con altos índices de marginalidad. Se pretende instrumentarlos con una perspectiva transversal que pone énfasis en los jóvenes y los grupos excluidos más vulnerables y en vincular capacitación y apoyos a diversos sectores productivos. Ello se observa en la integración entre las distintas secretarías que intervienen en su ejecución: Bienestar, Trabajo, Educación y Desarrollo Urbano y Territorial, Medio Ambiente y Salud.

La garantía de la promoción progresiva del acceso efectivo a los derechos sociales la establece la reforma al artículo 4° de la Constitución, aprobada en mayo de 2020, que señala: “El monto de los recursos asignados, en el Presupuesto de Egresos a la Federación y en el presupuesto de las entidades federativas del ejercicio fiscal que corresponda, para los programas de atención médica y medicamentos gratuitos, de apoyo económico para personas que tengan discapacidad permanente, de pensiones para personas adultas mayores, y de becas para estudiantes que se encuentren en condición de pobreza, no podrá ser disminuido, en términos reales, respecto del que se haya asignado en el ejercicio fiscal inmediato anterior”.⁷

¿Han sido efectivos estos programas para alcanzar los objetivos planteados?

Del primer trimestre de 2021 al primer trimestre de 2022 se observó una disminución de la pobreza laboral a nivel nacional de 3.2 puntos porcentuales, al pasar de 42.0 a 38.8 %, porcentaje todavía superior al registrado antes de la pandemia, 36.3 % en el primer trimestre de 2020, pero que llegó a 46.3 % en el tercer trimestre de 2020.⁸ Entre los programas que coadyuvaron a estos resultados está el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro (PJCf) dirigido a personas de 18 a 29 años que no estudian ni trabajan. Se reporta que al 30 de junio de 2022 se había beneficiado a 2.3 millones de jóvenes en 352 mil centros de trabajo en el sector privado, público y social en todo el país, con presencia en 2 459 municipios. De cada 10 participantes 6 son mujeres, la beca otorgada por la capacitación asciende a un salario mínimo vigente, 5 258.13 pesos mensuales en 2022, e inscripción al IMSS.

El aumento al salario mínimo y al monto de las pensiones de bienestar ha tenido impacto favorable en el poder adquisitivo. Una forma de representarlo es comparando cuántas canastas alimentarias (Línea de Pobreza Extrema por Ingresos, LPEI) y no alimentaria (Línea de Pobreza por Ingresos, LPI) rurales y urbanas pueden adquirirse con un salario mínimo de 2018 frente a uno de 2022 (cuadros 1 y 2).

⁷ *Diario Oficial de la Federación (DOF)* [2020], “Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, México, Secretaría de Gobernación, 8 de mayo de 2020.

⁸ Coneval [24 de mayo de 2022], Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (C. Social, Ed.), Comunicado No. 4.

Cuadro 1.

Relación salario mínimo y LPEI, LPI					
	S.M.	LPEI canasta alimentaria		LPI canasta alimentaria y no alimentaria	
		Rural	Urbana	Rural	Urbana
2018	1	2.33	1.77	1.17	0.82
2022	1	3.55	2.72	1.87	1.33

Fuente: elaboración con información de Inegi, Conasami, y Coneval.

En relación con la pensión de bienestar para personas de 65 y más años, de septiembre de 2021 a junio de 2022 recibieron su pago 10.3 millones de personas adultas mayores. Entre diciembre de 2018 y junio de 2022 el monto mensual de la pensión se incrementó 177 % en términos reales.⁹

La pensión de bienestar para personas de 65 y más años ha ido aumentando su proporción con la línea de pobreza extrema, que se relaciona con la capacidad de comprar una canasta alimentaria. La que se recibía en 2018 alcanzaba para 0.38 % de la canasta y en 2022 alcanza 0.98 %, con el objetivo de seguir incrementándola. Se había considerado igualarla a la línea de pobreza por ingresos.

Cuadro 2.

Valor de las pensiones no contributivas en México.						
Indicador	2007	2009	2014	2018	2019	2022
Pensión (pesos corrientes)	500	500	580	580	1,275	1,925
Salario mínimo (pesos corrientes)	1,491	1,622	2,052	2,695	3,132	5,273
Salario mínimo real (pesos constantes 2018=100)	2,342	2,302	2,405	2,688	3,014	4,413
Valor de la línea de Pobreza Extrema por Ingresos urbana (canasta alimentaria)	851	985	1,264	1,530	1,604	1,958
Valor de la línea de Pobreza por Ingresos urbana (canasta alimentaria más no alimentaria)	2,099	2,326	2,813	3,316	3,443	4,010
IPC promedio anual	63.7	70.5	85.3	100.3	103.9	119.5
Valor de la pensión (pesos constantes 2Q jul 2018=100)	785	709	680	579	1,227	1,611
Porcentaje del salario mínimo	34%	31%	28%	22%	41%	37%
Porcentaje de la Línea de Pobreza Extrema	59%	51%	46%	38%	79%	98%
Porcentaje de la Línea de Pobreza por Ingresos urbana	24%	22%	21%	17%	37%	48%

Fuente: reglas de operación del "Programa 70 y más" y "Pensión para Adultos Mayores" para varios años. Elaborado el 31 de mayo de 2022.

⁹ Presidencia de la República [2022], 4° Informe de Gobierno, Ciudad de México, Gobierno de México. Obtenido de: www.gob.mx/presidencia.

¿Cómo ayudaron o se vieron afectados por la pandemia?

Si se revisa el comportamiento del gasto social que se caracteriza por ser uno de los más bajos de América Latina, su participación en el PIB ha pasado de 10.4 % en 2018 a 12.1 en 2021 con la propuesta de llegar a 13 % en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de 2023. Con este bajo nivel de gasto, los programas sociales se han instrumentado mediante la redistribución del gasto público. Esa redistribución permitió que la pobreza no creciera en la magnitud que la Cepal proyectaba en el escenario de un contexto de caída del PIB de 6 % y sin programas de apoyo adicionales que se derivaran de préstamos y créditos internacionales. En mayo de 2020 se plantearon tres escenarios de evolución de la pobreza y la pobreza extrema. Se preveía que la pobreza extrema subiera a 14.9 % en un escenario bajo, a 15.9 % en uno medio y a 17.1 % en uno alto. La pobreza, que afectaba a 41.9 % de la población hacia 2019, en un escenario bajo aumentaría a 46.7 %, en uno medio a 47.8 % y en uno alto a 48.9 por ciento.¹⁰

La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares [ENIGH] levantada en 2020 arrojó los siguientes resultados: la población en extrema pobreza pasó de 7 % en 2018 a 8.5 % en 2020. La población en situación de pobreza pasó de 41.9 % a 43.9 %, proporciones menores a las proyectadas por Cepal. El aumento fue de 2 %, 3.8 millones de personas pasaron a las filas de pobreza¹¹. La contención del aumento desbordado de la pobreza y el equilibrio fiscal se han destacado como buenas prácticas del gobierno mexicano por parte del Fondo Monetario Internacional.¹²

De los datos positivos que llaman la atención está el crecimiento de los ingresos de la población de 65 y más años durante el periodo 2018-2020, a diferencia de la pérdida de poder adquisitivo que se observó en el periodo 2016-2018. Cabe destacar el mayor crecimiento que registran los ingresos de las mujeres. Este escenario favorable a pesar de la pandemia se registra solo en las edades avanzadas y sitúa la importancia de las pensiones, sean éstas financiadas por contribuciones laborales o por impuestos generales.

¹⁰ Cepal [2020], *El desafío social en tiempos del COVID-19, Serie Informe Especial COVID-19*, núm. 3, Santiago, Chile, Comisión Económica para América Latina.

¹¹ Cepal [2020], *op. cit.*

¹² Swarnali Ahmed Hannan, Juan Pablo Cuesta y David Bartolini [18 de octubre de 2021], "Social Spending in Mexico: Needs, Priorities and Reforms", *Working Papers*, 38.

En el resto de los grupos de población, la pobreza creció más por la pérdida del poder adquisitivo de los ingresos derivada de la caída del empleo y los ingresos, y el aumento del gasto de las familias en la atención a la salud.

¿Qué retos se derivan en el corto y mediano plazos?

La instrumentación de mecanismos de derechos sociales universales es posible y urgente. Opera a favor de la dignidad de las personas. Los retos por delante son enormes en una sociedad con tantas desigualdades e insultante concentración de la riqueza. Queda establecido que se requiere fortalecer el acceso a servicios, espacios y bienes públicos universales, y por lo tanto es de suma importancia garantizar su viabilidad financiera, constituir el fondo público que la sostenga y que permita incrementos sustanciales al gasto social. La política social debe fortalecer su transversalidad y su vínculo con el mejoramiento de las condiciones del mercado de trabajo, de la organización del mismo, de mejores salarios, capacitación y condiciones de empleo. Los salarios medios y contractuales se han quedado muy rezagados frente al crecimiento del salario mínimo, dando la impresión de que los ingresos se han concentrado a la baja y que el tope pareciera ser los tres salarios mínimos. Las reformas que se han instrumentado requieren una constante evaluación periódica para determinar si están operando a favor del bienestar colectivo. Ha de seguirse insistiendo en el reconocimiento de derechos sociales para todo tipo de trabajo –entre los que destaca el de cuidado al mantenimiento y reproducción de la vida–, adecuar las formas de inserción a una seguridad social contributiva y construir políticas fiscales que permitan una relación directa entre formalización, fiscalización, registros impositivos y derechos a la seguridad social.

La pandemia de covid-19 mostró el acceso real a las instituciones de salud pública. Si se consideran todas las modalidades de atención a las que acudieron las personas, el sector público atendió a 43 %, mientras que el sector privado a 57 %.¹³ Esto evidenció los grandes retos que las instituciones públicas de salud tienen por delante, no solo en el mejoramiento de la infraestructura, sino de más y mejor personal médico y sanitario que permita aumentar la calidad del servicio y atraer a las personas para que el derecho a la salud sea una realidad y eviten altos costos en su atención a la enfermedad, que pueden llegar a constituirse en

¹³ T. Shamah-Levy et al. [2022], *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2021 sobre COVID-19. Resultados Nacionales*, Cuernavaca, Instituto Nacional de Salud Pública.

gastos catastróficos que afectarán ingresos, ahorros y activos de las familias. Es necesario incentivar y fortalecer la participación ciudadana para que, a partir de informar masivamente los derechos alcanzados, se promueva la participación colectiva en la gestión pública.

Pobreza y vejez en México. La importancia de la Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores en el contexto de la pandemia de covid-19

Isalia Nava Bolaños¹

Están por cumplirse dos años y siete meses desde el 27 de febrero de 2020, cuando se detectó el primer caso de covid-19 en México. Aquella fecha trastocó la vida cotidiana de la mayoría de la población, lo que hace necesario reflexionar acerca de las consecuencias derivadas de la pandemia en uno de los países más afectados. En noviembre de 2020 se tenían identificados 929 392 casos confirmados y 91 895 defunciones relacionadas con el coronavirus, mientras que en septiembre de 2022 estas cifras eran 7 032 024 y 329 536, respectivamente.² La Universidad Johns Hopkins, en un análisis reciente de los 20 países más afectados por la pandemia en todo el mundo, encontró que México es el segundo país con la mayor tasa de letalidad, de 4.7 % por cada 100 casos confirmados.³ Estas cifras estuvieron marcadas por profundas desigualdades etarias; las personas mayores fueron quienes tuvieron mayor riesgo de presentar síntomas graves y fallecer.

A los factores demográficos se agrega la vulnerabilidad socioeconómica, la cual se vio intensificada por las medidas de cuarentena y distanciamiento físico implementadas por el gobierno con el objetivo de mitigar la pandemia. Se trata de

¹Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. Correo electrónico: isalia@unam.mx. Investigación realizada gracias al programa PAPIME PE308421 “Economía y envejecimiento: estrategias metodológicas y técnicas para la enseñanza” de la UNAM. Agradezco el apoyo del maestro Sebastián Antonio Jiménez Solís por su colaboración en la elaboración de figuras y cuadros.

² Secretaría de Salud [2022], *Datos abiertos. Dirección General de Epidemiología*, México, Secretaría de Salud. Disponible en: <https://www.gob.mx/salud/documentos/datos-abiertos-152127>. Consulta: 23/09/2022.

³ La tasa de letalidad de Perú es de 5.2 por ciento.

acciones que afectaron de manera negativa el empleo provocando pérdidas o desplazamiento a empleos precarios, lo que a su vez redujo los ingresos laborales de las personas y los hogares. Esto fue particularmente preocupante para la población mayor que se mantenía en la actividad económica. Recuérdese que según cifras de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2020, solo 25.2 % de las mujeres y 42.6 % de los hombres de 65 y más años de edad recibían una pensión derivada de contribuciones laborales.

Además de la escasa cobertura de las pensiones derivadas de las contribuciones laborales y el bajo monto de los estipendios, la seguridad social enfrentó otras deficiencias como consecuencia de la pandemia; por ejemplo, la reducción de la afiliación conllevó una disminución de los ingresos por cotización y las densidades de cotización,⁴ hechos que afectarán la pensión al momento del retiro. Así, la pérdida de ingresos, en un contexto de escasa cobertura de la seguridad social, puede llevar a que la población de edades avanzadas caiga en situación de pobreza o presente mayores dificultades para enfrentar esta condición.

A partir de estos antecedentes, este artículo analiza la situación de pobreza y vulnerabilidad de la población de 65 y más años de edad (P65+) en México durante la pandemia, con especial atención al papel de la Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores (PBAM). La principal fuente de información son las estimaciones de pobreza del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

Antecedentes de la PBAM

En 2007 se creó el Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en zonas rurales, que otorgaba apoyos mensuales por 500 pesos, con entregas bimestrales, a quienes no eran beneficiarios de otros programas federales. En 2008, bajo el Programa 70 y más, el apoyo se amplió a las localidades de hasta 30 mil habitantes. En 2013, se creó el Programa de Pensión para Adultos Mayores, la edad se redujo a los 65 años y el apoyo se otorgó a quienes no contaban con pensiones de tipo contributivo mayores de 1 092 pesos mensuales. En 2014 aumentó el monto mensual a 580 pesos y se mantuvo constante hasta 2018.

⁴ Se refiere a la proporción de tiempo que una persona cotizó durante su vida laboral al sistema de pensiones.

En 2019 se estableció la PBAM, pensión universal no contributiva, con un monto de apoyo de 1 275 pesos mensuales y entregas bimestrales, para las personas de 68 y más años de edad y a partir de los 65 años para la población indígena. En el mes de mayo de 2020 se incluyó en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 4°) la obligación del Estado de garantizar la entrega de pensiones no contributivas a las personas de 68 y más años de edad, y en el caso de la población indígena y afroamericana a partir de los 65 años. En 2021 se redujo la edad de la población objetivo a los 65 años. Sobre los ingresos que recibió la población en el periodo de la pandemia, en el año 2020 el monto de la pensión fue de 1 310 pesos mensuales, en 2021 de 1 350 pesos mensuales y en 2022 de 1 925 pesos mensuales; en todos los casos pagaderos bimestralmente (figura 1).

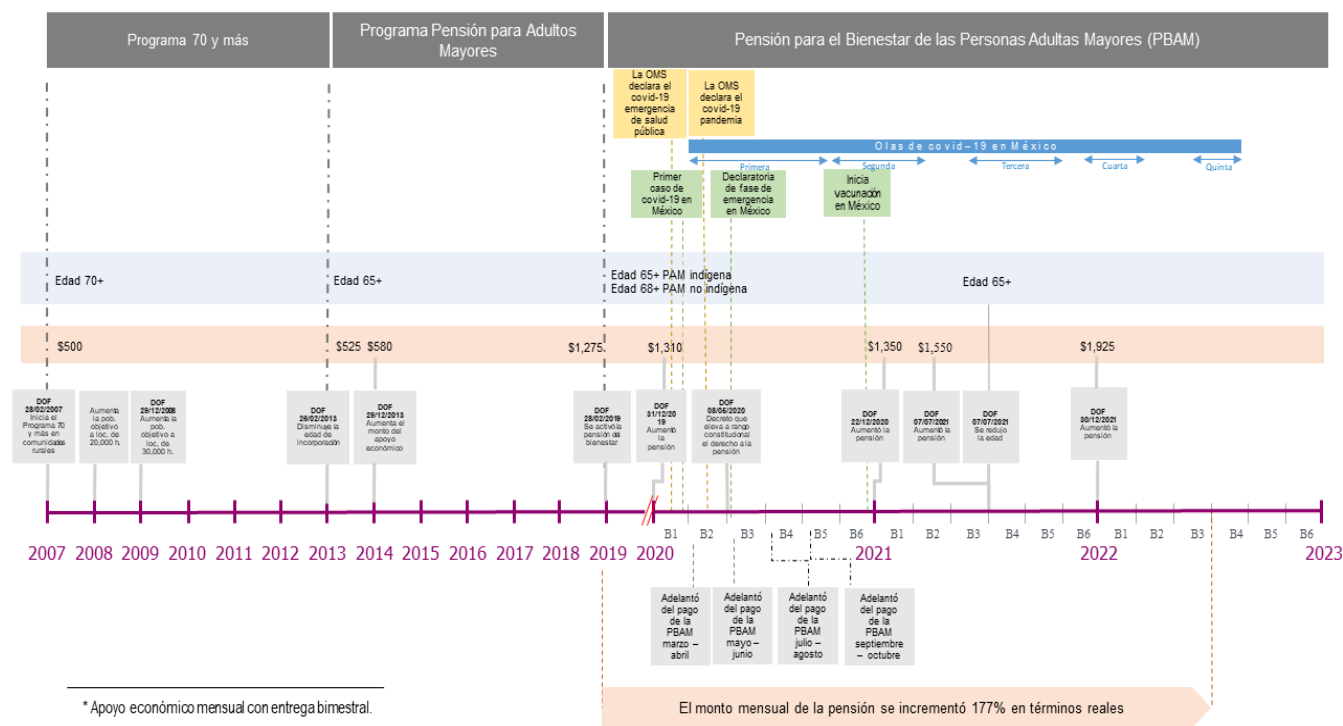
Cabe mencionar que en el contexto de la pandemia se acentuó la necesidad de implementar medidas de protección del ingreso de las personas mayores. Una de ellas fue el pago anticipado de transferencias durante un periodo definido con el objetivo de apoyar la economía familiar. En lo que respecta a las pensiones no relacionadas con las contribuciones laborales, se adelantó el pago de la PBAM equivalente a los montos de los bimestres marzo-abril y mayo-junio de 2020, esto es, 5 240 pesos; después recibieron el mismo monto correspondiente a los bimestres julio-agosto y septiembre-octubre de 2020.⁵

El papel de las pensiones no contributivas adquiere relevancia en situaciones de crisis, como la crisis sanitaria por covid-19 y la consiguiente crisis económica. Hay que tener en cuenta que en estas circunstancias se acentúan las necesidades de recursos monetarios y el ingreso de la persona mayor es el principal sostén del hogar e incluso el único en muchas ocasiones. Casalí y Bertranou⁶ encuentran que las pensiones no contributivas fueron relevantes para garantizar la seguridad económica y permitieron mitigar el incremento de la pobreza. A ello se agrega la reducción de la inseguridad alimentaria y el estrés durante la pandemia.

⁵ Como parte de las acciones, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), principal institución que otorga pensiones contributivas, adelantó el pago de las pensiones y suspendió los descuentos de préstamos a cuenta de pensión.

⁶ Pablo Casalí y Fabio Bertranou (coords.) [2021], *Panorama de la protección social en América Latina y el Caribe: Avances y retrocesos ante la pandemia*, Nota técnica, Lima, OIT.

Figura 1. Línea de tiempo de antecedentes de la Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores y la situación de la pandemia.



Fuente: elaboración propia con información del Diario Oficial de la Federación (2022) y la Secretaría de Salud (2022).

Pobreza y situación de las personas mayores

Al comparar los indicadores de pobreza entre 2018 y 2020 para la población total, se aprecia un aumento del porcentaje de población en situación de pobreza (41.9 a 43.9 %) y del número de personas (51.9 a 55.7 millones). Al analizar las cifras según grupos etarios se observa que el único grupo de la población que registró una disminución fue el de personas de 65 y más años de edad, al pasar de 43.2 a 37.9 % (el cambio en el porcentaje fue de -5.3 puntos porcentuales). La población mayor en situación de pobreza extrema⁷ disminuyó de 8.8 a 6.7 % (-2.1 puntos porcentuales) y aquella en situación de pobreza moderada⁸ pasó de 34.4 a 31.2 % (-3.2 puntos porcentuales).

⁷ De acuerdo con el Coneval, pobreza extrema es cuando persona tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del índice de privación social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo.

⁸ Según el Coneval, pobreza moderada es cuando una persona siendo pobre, no es pobre extrema. La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema.

Los porcentajes del cuadro 1 muestran que para la población de 65 y más años de edad, con excepción de la vulnerable por ingresos, todos los indicadores sobre pobreza mostraron reducciones, mientras que la pobreza aumentó en la mayoría de los indicadores entre la población menor de 65 años. En relación con la privación, también se perciben mejoras significativas entre la población mayor. Respecto a los indicadores de carencia social, con excepción del acceso a los servicios de salud, el porcentaje de población con carencias disminuyó en 2020 a pesar de la pandemia. Resalta la reducción de la carencia por acceso a la seguridad social, que pasó de 41.4 a 28.8 %, una disminución de 12.6 puntos porcentuales. Como se mencionó, en 2019 se estableció la PBAM y en 2020 se elevó a rango constitucional, la cual, como se vio reflejado en los indicadores de pobreza, contribuyó a mejorar la seguridad en el ingreso, sobre todo en el contexto de la pandemia. En consecuencia, el bienestar económico de la población mayor mejoró, en contraste con el incremento significativo del porcentaje de población menor de 65 años con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos (aumentó en 3.8 puntos porcentuales) y con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos (creció en 3.6 puntos porcentuales).

Cuadro 1. Porcentaje y número de personas por indicador de pobreza en la población mayor, 2018 - 2020.

Indicadores	Población de 65 años o más							Población menor de 65 años						
	Porcentaje		Millones de personas		Cambio en el porcentaje P ₂₀₂₀ - P ₂₀₁₈	Nivel de significancia	Cambio	Porcentaje		Millones de personas		Cambio en el porcentaje P ₂₀₂₀ - P ₂₀₁₈	Nivel de significancia	Cambio
	2018	2020	2018	2020				2018	2020	2018	2020			
Pobreza														
Población en situación de pobreza	43.2	37.9	4.5	4.5	-5.3	0.	▼	41.8	44.5	47.4	51.2	-5.3	0.	▲
Población en situación de pobreza moderada	34.4	31.2	3.5	3.7	-3.2	0.	▼	34.9	35.8	39.6	41.2	-3.2	0.016	▲
Población en situación de pobreza extrema	8.8	6.7	0.9	0.8	-2.1	0.	▼	6.9	8.7	7.8	10.	-2.1	0.	▲
Población vulnerable por carencias sociales	27.6	27.4	2.8	3.3	-0.2	0.356		26.3	23.3	29.9	26.8	-0.2	0.	▼
Población vulnerable por ingresos	6.7	8.2	0.7	1.	1.5	0.	▲	8.1	8.9	9.2	10.3	1.5	0.	▲
Población no pobre y no vulnerable	22.5	26.5	2.3	3.2	4.	0.	▲	23.8	23.2	27.	26.7	4.	0.052	
Privación social														
Población con al menos una carencia social	70.8	65.3	7.3	7.8	-5.5	0.	▼	68.1	67.9	77.3	77.9	-5.5	0.256	
Población con al menos tres carencias sociales	24.3	21.4	2.5	2.5	-2.9	0.	▼	19.8	23.2	22.5	26.6	-2.9	0.	▲
Indicadores de carencia social														
Rezago educativo	54.3	49.1	5.6	5.8	-5.2	0.	▼	15.8	16.2	17.9	18.6	-5.2	0.062	
Carencia por acceso a los servicios de salud	9.7	18.7	1.	2.2	9.	0.	▲	16.8	29.1	19.	33.5	9.	0.	▲
Carencia por acceso a la seguridad social	41.4	28.8	4.3	3.4	-12.6	0.	▼	54.6	54.5	61.9	62.5	-12.6	0.403	
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	6.6	5.4	0.7	0.6	-1.2	0.	▼	11.4	9.7	12.9	11.2	-1.2	0.	▼
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	19.3	17.3	2.	2.1	-2.	0.	▼	19.6	18.	22.3	20.7	-2.	0.	▼
Carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad	20.7	18.5	2.1	2.2	-2.3	0.	▼	22.4	23.	25.4	26.4	-2.3	0.067	
Bienestar económico														
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos	15.6	13.4	1.6	1.6	-2.2	0.	▼	13.9	17.6	15.7	20.3	-2.2	0.	▲
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos	49.9	46.1	5.1	5.5	-3.8	0.	▼	49.9	53.5	56.6	61.4	-3.8	0.	▲

Fuente: elaboración propia con información del Coneval (2022).

Si bien es cierto que el apoyo que otorga la PBAM mejoró los ingresos de la población mayor y permitió que contaran con acceso a la seguridad social, deben tenerse en cuenta otros elementos como el bajo monto de los recursos que, a pesar de que se han duplicado en términos reales entre 2019 y 2022, no siempre permiten cubrir las necesidades propias de la vejez. Así, la mejora de la pensión no contributiva para el bienestar de las personas mayores debe considerar incorporar una revisión y discusión integral en relación con el sistema de pensiones mexicano que incluya otros pilares. Una lección aprendida de esta pandemia y que no debemos olvidar es que la falta de seguridad social en la vejez vuelve a la población más vulnerable en el último tramo de la vida.

Gasto en salud para la igualdad de género y covid-19: ¿favorece la equidad?

Abraham Granados Martínez¹

Introducción

Mujeres y hombres enfrentan condiciones sociales desiguales, resultado de las normas de género. Las mujeres viven con más limitantes para ejercer sus derechos, con oportunidades inequitativas para acceder al mercado de trabajo y a la vida pública, y realizan elevadas cargas de trabajo doméstico y de cuidados no remunerados. Tales factores repercuten en las inequidades en salud, condición que es consecuencia de las estructuras sociales, económicas y políticas desiguales que prevalecen en el país.

Las desigualdades en general y las inequidades en salud se intensificaron en el contexto de la pandemia de covid-19. Las medidas para contrarrestar estas desventajas no son particulares del sector salud, se requiere considerar los determinantes sociales de la salud. No obstante, el gasto público en salud para la igualdad de género representa una intención de contribuir a disminuir las desigualdades prevalecientes.

Por ello, este documento tiene como objetivo revisar el gasto del Ramo 12 Salud en el Anexo 13. Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres de 2018 a 2023, es decir, en lo que va del sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador, para identificar su aporte a la igualdad de género y si la pandemia de covid-19 influyó en la asignación de estos recursos públicos.

¹ Investigador en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Correo electrónico: abraham.granados@iiec.unam.mx. Investigación realizada gracias al programa PAPIIT IA301922, de la UNAM “Discriminación y vulnerabilidad en salud en la era post-COVID-19. Políticas públicas de igualdad de género y equidad territorial”.

Inequidad en salud y covid-19

La inequidad en salud se vincula con diferencias que pueden evitarse y resultan injustas para ciertos grupos de la población. La pandemia de covid-19 evidenció las limitaciones y retos del sistema de salud en México, como en todo el mundo, y agudizó las condiciones de desigualdad que inciden en la salud de la población.

Así, las desigualdades pueden presentarse por distintos factores y ser acumulativas, como por condición de etnia o de género. Las inequidades en salud son consecuencia, entre otras razones, de políticas injustas, gestión política deficiente y condiciones económicas precarias, además de factores institucionales y estructurales determinados en un contexto sociohistórico y geográfico.

Las mujeres y los hombres presentan problemas de salud específicos que no suelen atenderse ni prevenirse de forma efectiva, los cuales son distintos durante el ciclo de vida y resultado de las asignaciones sociales que generan las normas de género. Por ello es urgente asegurar el cumplimiento de los derechos para mujeres y hombres con acciones diferenciadas y coordinadas entre instituciones gubernamentales. También se requiere contar con políticas públicas adecuadas a partir de una visión holística de la inequidad en salud por las que se fortalezca el sistema de salud y se atienda desde una visión integral y de protección social.

Gasto federal en salud e igualdad de género ante la covid-19

Desde el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2008 se incluyó un anexo dirigido a las mujeres y la igualdad de género (Anexo 9. Erogaciones de programas que incorporan la perspectiva de género) y se destinaron 31 003.2 millones de pesos (corrientes). Este anexo se mantiene hasta el actual sexenio del ejecutivo federal y corresponde al Anexo 13. Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres.

En el proyecto de PEF de 2023 el Anexo 13 tiene asignados 346 077.0 millones de pesos, de los cuales 5 370.2 millones corresponden al Ramo 12 Salud, es decir, 1.6 del total del Anexo 13. Es destacable que prácticamente 60 % del Anexo 13 se concentra en el Ramo 20 Bienestar, con 205 834.3 millones de pesos, lo que se explica por el programa “Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores”, que tiene 191 234.7 millones de pesos y representa 55.3% del presupuesto del Anexo 13 para el ejercicio fiscal 2023. También es relevante que de 2018 a 2023 no se identifican diversas acciones en el Anexo 13 del PEF, y en particular en el Ramo 12 Salud, para atender la pandemia de covid-19 (cuadro 1).

La importancia proporcional del Ramo 12 Salud en el Anexo 13 disminuyó en el actual sexenio del ejecutivo federal: en 2018 sus recursos representaban más de 10.0 % del total del Anexo 13, pero en 2023 no llegan a 2.0 % de todo el anexo, lo cual se explica por el incremento sustancial de los recursos destinados al Anexo 13 a partir de 2020, pero no a consecuencia de la respuesta a la pandemia de la covid-19, sino por la incorporación de programas que en años anteriores no se incluían en este anexo.²

Para 2023, el gasto del Ramo 12 del Anexo 13 es de 5 370.2 millones de pesos y representa 1.6 % del total del anexo; la mayor proporción de recursos se concentra en el Programa Presupuestario (PP) “Salud materna, sexual y reproductiva”, que cuenta con 2 115.9 millones de pesos, lo que es prácticamente 40.0 % del gasto para el Ramo 12 Salud. En segundo lugar destaca el PP “Atención a salud”, que agrupa una cuarta parte de los recursos de este ramo (cuadro 1).

Sin embargo, con información de los informes trimestrales sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública respecto del avance de los programas presupuestarios con erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres, se identifica que gran parte de los recursos del PP “Salud materna, sexual y reproductiva” se destinan al cuidado de la salud de las mujeres, como al cáncer de mama o al diagnóstico de mujeres con asma. Algo similar se presenta en el PP “Atención a la salud”, el cual asigna recursos para la hospitalización de las mujeres entre sus acciones.

Es decir, gran parte de los recursos destinados a la igualdad entre mujeres y hombres a nivel federal resuelve necesidades prácticas, como alimentación, vestimenta, vivienda, servicios básicos, agua, luz, salud, educación, etc., pero no intereses estratégicos enfocados a modificar las normas de género y las estructuras patriarcales en favor de la igualdad sustantiva de género. A su vez, registran limitadas acciones para atender los determinantes sociales de la salud³ y las necesidades generadas por la covid-19.

² El incremento de recursos para el Anexo 13 en el actual sexenio no implica por sí mismo mayores y mejores acciones para la igualdad de género, ya que se incluyen programas con importantes recursos públicos, como la “Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores”, que no está del todo claro cómo contribuye a la igualdad entre mujeres y hombres. Sin embargo, el análisis de todo el Anexo 13 no es el objetivo y rebasa los alcances de este documento.

³ Dichos determinantes abarcan desde factores ambientales, biológicos, conductuales, sociales, económicos, laborales, culturales y servicios sanitarios como respuesta organizada y especializada de la sociedad para prevenir la enfermedad y restaurar la salud.

Cuadro 1. Anexo 13 del Presupuesto de Egresos Federal y Ramo 12 Salud, 2018-2023.

(millones de pesos)						
Años	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Total Anexo 13	47,918.4	63,209.8	103,517.8	128,353.6	233,732.3	346,077.0
Ramo 12 Salud	5,510.2	4,602.1	5,129.0	5,026.6	5,226.0	5,370.2
% Ramo 12 Salud del Anexo 13	11.5%	7.3%	5.0%	3.9%	2.2%	1.6%
Programa Presupuestario (PP)						
Salud materna, sexual y reproductiva	2,321.3	2,258.0	2,448.1	2,026.8	2,103.5	2,115.9
Atención a la Salud	1,479.2	1,141.9	1,236.4	1,500.1	1,283.3	1,295.6
Programa de vacunación	413.5	447.9	447.9	449.3	754.8	834.0
Prevención y atención del VIH/SIDA y otras ITS	396.5	405.2	402.9	404.2	419.4	432.4
Prevención y control de sobrepeso, obesidad y diabetes	395.4	-	389.2	400.5	415.6	429.5
Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	237.4	148.5	-	-	-	-
Investigación y desarrollo tecnológico en salud	125.4	125.0	129.5	167.9	173.8	183.3
Prevención y atención contra las adicciones	56.9	50.3	50.3	51.8	53.8	56.8
Apoyos a la protección de las personas en estado de necesidad	52.1	-	-	-	-	-
Formación y capacitación de recursos humanos para la salud	23.5	17.0	20.4	21.0	21.8	22.6
Prevención y control de enfermedades	4.9	4.3	4.3	4.8	-	-
Actividades de apoyo administrativo	2.0	1.8	-	-	-	-
Rectoría en Salud	1.7	1.8	-	-	-	-
Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno	0.3	0.4	-	-	-	-

Fuente: Anexo 13 del Presupuesto de Egresos Federal 2018, 2019, 2021 y 2022, y Anexo 13 del Proyecto de Presupuesto de Egresos Federal 2023.

Consideraciones finales

Se requiere que la salud pública incluya la perspectiva de género para la implementación de acciones de prevención y atención de la salud. Asimismo, se necesita reconocer la interacción entre las desigualdades de género y las inequidades vinculadas con la relación salud-enfermedad en la política pública. Ante estos retos, es urgente erradicar la discriminación, ya que deriva en problemas sanitarios para mujeres y hombres.

Para ello son necesarios datos específicos sobre salud por sexo con el fin de contar con diagnósticos adecuados y certeros enfocados en la igualdad entre mujeres y hombres. También se requiere más gasto público para la igualdad con objeto de revertir las diferencias históricas que prevalecen en la sociedad, dado que los actuales recursos del Anexo 13 del PEF resultan insuficientes y limitados para los retos de la inequidad en salud y para las desigualdades de género de la sociedad mexicana.

La pandemia de covid-19 debe considerarse un aprendizaje para limitar las inequidades en salud, mejorar el sistema de salud y disminuir las desigualdades. Representa, por ahora, el reto más importante de la humanidad en el actual siglo, pero pueden esperarse riesgos mayores y es conveniente contar con estrategias de resiliencia y prevención en favor de los derechos y la justicia social para mujeres y hombres.

En este contexto, está pendiente implantar acciones de política pública con enfoque intersectorial, en las que se priorice una visión salud-enfermedad con perspectiva de género, con políticas de prevención y acciones desde los derechos. Un desafío para la igualdad de género en el sector público consiste en transversalizar el gasto público con perspectiva de género.

Además, deben modificarse las prioridades del Estado en favor de la sostenibilidad de vida, la cual implica considerar los vínculos y relaciones de los sectores económicos, sociales y ambientales con las necesidades humanas, con prioridad en la condición de vida de mujeres y hombres durante todo su ciclo vital.

La migración como estrategia de medio de vida y la seguridad alimentaria bajo el contexto de la pandemia en México

*Uberto Salgado Nieto*¹

Introducción

Medios de vida hace referencia al tipo de actividades que desarrollan los hogares para conseguir los recursos necesarios que les permitan llevar a cabo sus actividades cotidianas; bajo este enfoque se ha considerado a la migración como una estrategia de medio de vida que permite a los hogares más pobres (generalmente rurales) asegurar un sustento por la vía de las remesas cuando los ingresos que se perciben localmente se ven amenazados por algún tipo de estresor, ya sea del tipo climatológico que puede afectar las cosechas o la falta de empleos en el mercado laboral,² o los estragos que generó la pandemia de covid-19, como en este caso.

Es importante señalar que los ingresos por remesas permiten a los hogares receptores tener acceso a un recurso que fomenta la seguridad alimentaria de sus habitantes, no solo porque el dinero que reciben les otorga la posibilidad de adquirir los alimentos, sino que, además, algunos estudios señalan que los hogares rurales que reciben remesas logran invertir este recurso en emprendimientos

¹Investigador del instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. Correo electrónico: ubertosalgado@comunidad.unam.mx . El autor agradece al Instituto de Investigaciones Económicas las facilidades prestadas para el desarrollo de esta investigación; también agradece el apoyo técnico académico proporcionado por los maestros Alejandro Merino Martínez y Luis Fernando González Martínez para la elaboración del presente documento.

² Chandan Kumar Jha, Vijaya Gupta, Utpal Chattopadhyay, Binilkumar Amarayil Sreeraman [2018], "Migration as adaptation strategy to cope with climate change: A study of farmers' migration in rural India", *International Journal of Climate Change Strategies and Management*, 10(1), 121-141. <https://doi.org/10.1108/IJCCSM-03-2017-0059/FULL/PDF>.

productivos que les ayudan a garantizar la producción de alimentos para el autoconsumo y que de esta manera no se vean afectados por las dinámicas internacionales del mercado de alimentos.³

La seguridad alimentaria ha sido un tema de gran relevancia para las economías a nivel mundial durante la pandemia de covid-19, pues las medidas de contención para evitar los contagios ocasionaron interrupciones en las actividades industriales y agrícolas que afectaron el correcto funcionamiento del sistema agroalimentario y provocaron procesos inflacionarios en el costo de los alimentos. Al respecto, el Banco Mundial señaló que entre 2020 y 2021 el precio mundial de los cereales se incrementó 43 % a causa de dichas medidas⁴ y este incremento en los precios de los alimentos se agudizó por la intensificación del conflicto bélico entre Rusia y Ucrania durante 2022.

En el caso de nuestro país, el Banco de México reportó en 2020 que a consecuencia de la pandemia de covid-19 se presentaron incrementos en los costos de los alimentos que afectaron en mayor medida a los hogares con menores ingresos y, en este sentido, el alza de precios pudo haber implicado un menor aporte calórico que aquel que podían adquirir antes de que se presentara la pandemia.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) señala que durante la pandemia se presentó un escenario preocupante pues, por un lado, comenzaban a incrementarse los precios de los alimentos y, por otro, la pérdida de empleos puso en riesgo la seguridad alimentaria de los hogares al reducir la cantidad y calidad de alimentos que estos podían consumir.⁵ Al respecto, en México pudo observarse que la prevalencia de la subnutrición (porcentaje de población desnutrida o privada de alimento) era de 7.1 % entre 2017 y 2019, y que acorde con cálculos de la FAO dicha prevalencia se incrementó a 12.3 % para el año 2020 como resultado de la pandemia de covid-19.⁶

³ Manoj Sharma [2020]. Conceptualizing the Nexus of Migration and Food Security During COVID-19. *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development*, 9(4), 181-185. <https://doi.org/10.5304/jafscd.2020.094.036>.

⁴ World Bank [2021], BRIEF: Food Security and COVID-19; World Bank report. Disponible en: <https://reliefweb.int/attachments/943a2d74-7ffe-3bfa-960f-fbda80b2e09d/Food%20Security%20and%20COVID-19.pdf>. Consulta: 20 de julio de 2022.

⁵ Paul Anthem [2020], *Risk of hunger pandemic as coronavirus set to almost double acute hunger by end of 2020*, World Food Programme Insight. Disponible en: <https://www.wfp.org/stories/risk-hunger-pandemic-coronavirus-set-almost-double-acute-hunger-end-2020>.

⁶ FAO, FIDA, OPS, WFP y Unicef [2020], *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2020*, FAO, OPS, WFP y Unicef. <https://doi.org/10.4060/cb2242es>.

En el presente trabajo se buscará analizar si la estrategia de la migración como un medio de vida permitió a los hogares receptores de remesas mantener su nivel de consumo de alimentos durante 2020, que fue el año en que las políticas de restricción a la movilidad y aislamiento social comenzarían a generar estragos en el sistema agroalimentario nacional y se empezó a observar el incremento del precio de los alimentos; los datos se analizarán a partir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 2010 a 2020; cabe resaltar que aquí se presentan resultados preliminares de una investigación que aún se encuentra en desarrollo. La siguiente sección incluye un análisis descriptivo de los procesos inflacionarios en los productos alimenticios, los flujos de remesas y las dinámicas de gasto en los hogares receptores de las mismas.

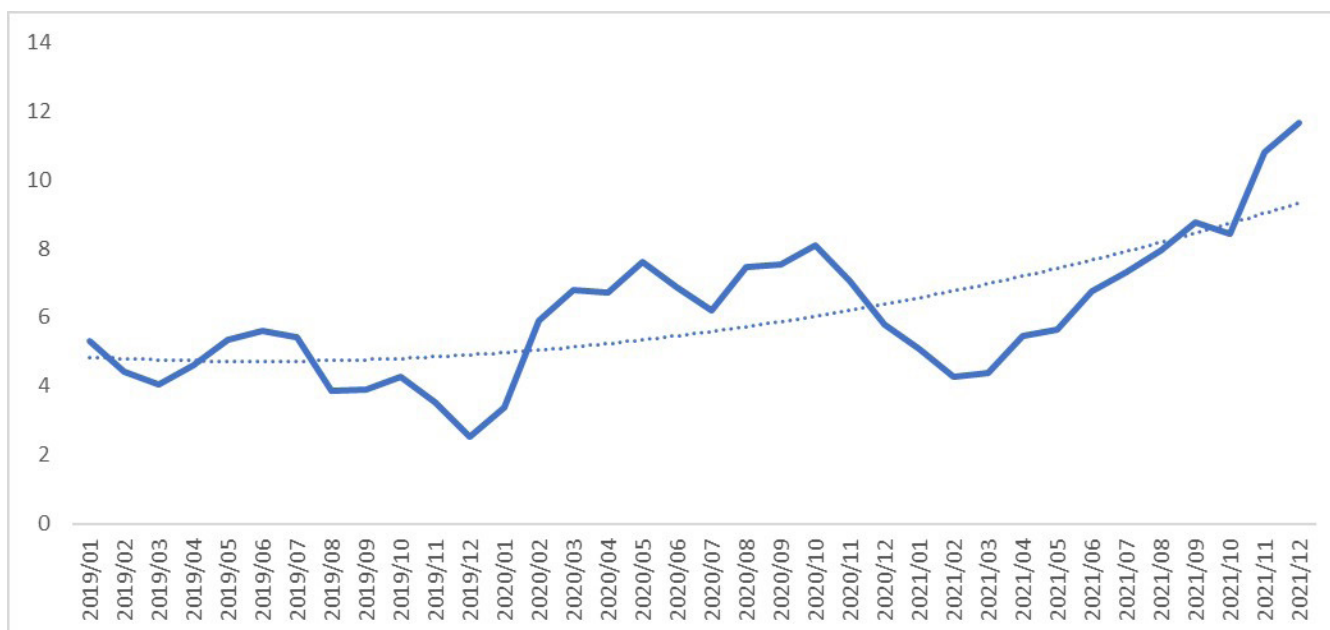
Hechos estilizados sobre la dinámica de precios y gasto en alimentos para los hogares rurales receptores de remesas en México

De acuerdo con estadísticas de la FAO, el proceso inflacionario sobre los precios de los alimentos en México comenzó a observarse a inicios de la pandemia. En la gráfica 1 se comparan los años 2019, 2020 y 2021, y puede observarse que los precios de los alimentos comienzan a incrementarse a inicios de 2020 e incluso la tendencia polinómica incorporada en la gráfica (línea punteada) muestra cómo a partir de ese periodo su pendiente comienza a crecer de manera acelerada y sostenida hasta el año 2021; en un lapso de tan solo tres años, la tasa de inflación de los precios de los alimentos se duplicó al pasar de 5.3 % en enero de 2019 a 11.3 % en diciembre de 2021.

De acuerdo con cifras del Banco de México, las remesas han mostrado incrementos a niveles históricos en 2019, 2020 y 2021, justo en el periodo más álgido de la pandemia actual; los montos de dinero que entraron a nuestro país fueron de 36 438, 40 608 y 51 585 millones de dólares respectivamente para cada año. Según el Banco Mundial,⁷ este incremento en las remesas tiene que ver con la fuerte recuperación del empleo entre los trabajadores extranjeros en Estados Unidos.

⁷ Banco Mundial [2022], Las remesas alcanzarán los USD 630 000 millones en 2022 con flujos sin precedentes destinados a Ucrania. Banco Mundial, comunicado de prensa, 11 de mayo. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2022/05/11/remittances-to-reach-630-billion-in-2022-with-record-flows-into-ukraine>.

Gráfica 1. Tasa de inflación en el precio de los alimentos en México, enero de 2019 a diciembre de 2021.



Fuente: elaboración propia con base en datos de FAO.stat.

Esta importante entrada de recursos provenientes del exterior se presentó justo en el contexto de la pandemia, lo cual implica que los hogares que reciben remesas cuentan con una red social fuera de México que está dispuesta a apoyarlos en momentos difíciles, pues tal como se menciona en la investigación de Mora-Rivera *et al.* [2021], el altruismo es la motivación principal para el envío de remesas sobre todo cuando los hogares de origen de los migrantes se enfrentan a escenarios adversos, tal como ocurrió con la crisis desatada por la covid-19.

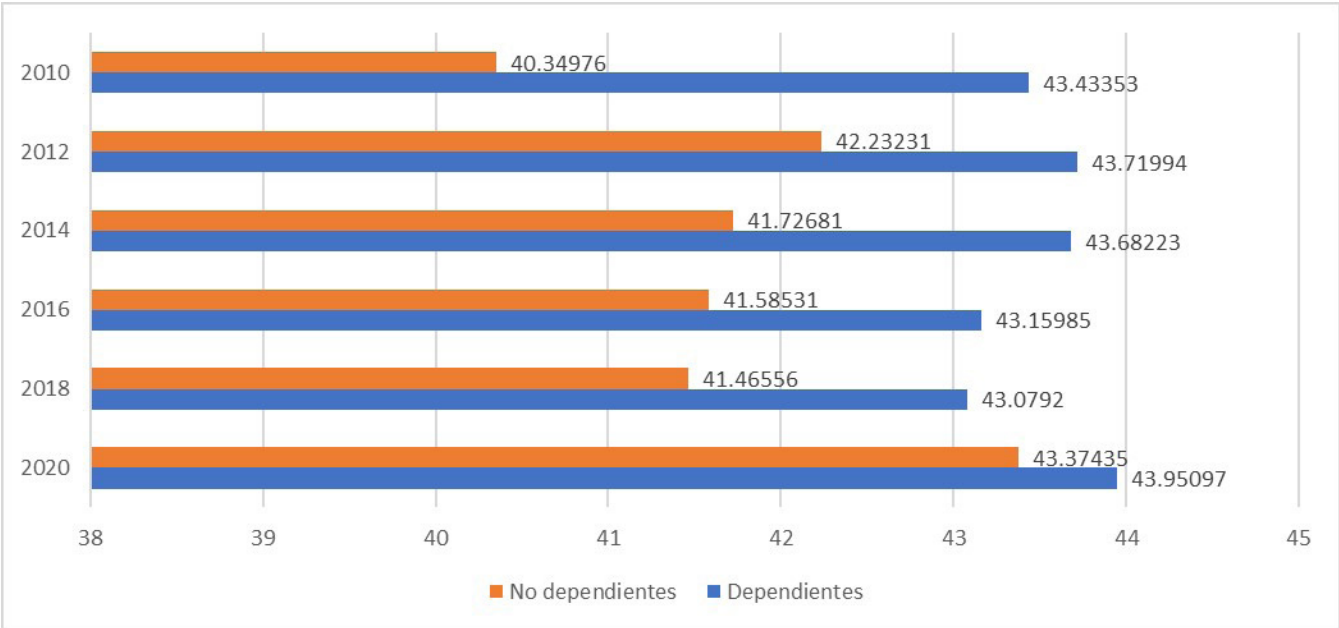
Esta situación implica que la migración y el envío de remesas representan una estrategia de medio de vida que permite a los hogares más pobres garantizar un sustento para el desarrollo de sus actividades cotidianas y en este sentido se buscó analizar por medio de las ENIGH de 2010 a 2020 si la inflación en los precios de los alimentos afectó la distribución del gasto en los alimentos en los hogares rurales que desarrollaron esta estrategia.

Para determinar que los hogares implementaban la migración/remesas como una estrategia de medios de vida se tuvo en cuenta solo a aquellos hogares rurales que informaron que su principal fuente de ingresos era por la vía de las remesas y ya que esta entrada de dinero era superior que la reportada por el desarrollo de actividades productivas, se consideró a estos hogares dependientes de las remesas porque la falta de este recurso limitaría considerablemente el desarrollo de sus actividades cotidianas, como garantizar el alimento en el hogar.

Los hogares rurales dependientes de las remesas informaron ingresos corrientes trimestrales de 25 241 pesos en promedio para el periodo 2000-2020, mientras que la cifra promedio de los no dependientes fue 43 617 pesos en el mismo periodo. Esto implica que los hogares dependientes de las remesas perciben ingresos que representan casi la mitad de lo que perciben los hogares no dependientes, situación que los vuelve más vulnerables para asegurar su sustento.

La comparación del porcentaje de gasto en alimentos que realizan ambos tipos de hogares (gráfico 2) revela que durante el periodo 2010-2020 los hogares dependientes de las remesas mantuvieron una distribución bastante estable: en 2010 destinaban cerca de 43.4 % de sus gastos en alimentos y para 2020, cuando las prácticas de aislamiento social comenzaron a tener repercusiones sobre la inflación en los precios de los alimentos, el porcentaje de gasto en alimentos apenas se incrementó poco más de medio punto porcentual para ubicarse en 44 %. En el caso de los hogares no receptores, se observa un incremento de tres puntos en el porcentaje del gasto en alimentos para ese mismo periodo, al pasar de 40.3 % en 2010 a 43.4 % en 2020.

Gráfica 2. Porcentaje de gasto en alimentos entre hogares rurales dependientes y no dependientes de remesas, 2010-2020 (porcentajes).



Fuente: elaboración propia con base en datos de las ENIGH 2010, 2012, 2014, 2016, 2018 y 2020.

En este sentido, es posible ver que la relativa estabilidad que los hogares dependientes de las remesas mostraron puede ser explicada por el hecho de que ese recurso les garantiza el acceso a los alimentos, pero puede deberse también a que han conseguido invertir una parte de ese recurso en emprendimientos productivos que les permitieron satisfacer una parte de su demanda en alimentos por la vía del autoconsumo sin verse forzados a incrementar el gasto destinado a la alimentación. Jesús Cervantes, coordinador del Foro de Remesas de América Latina y el Caribe del Centro de Estudios Latinoamericanos, señaló que mediante la aplicación de una serie de encuestas se encontró evidencia de que los hogares receptores de remesas fomentaron sus inversiones productivas durante la pandemia, es decir, no se gastó todo el recurso en alimentación; por su parte, Juan José Li Ng, economista senior de BBVA México, mencionó que de acuerdo con estimaciones de BBVA Research, los hogares receptores destinaron cerca de 15 % de los ingresos por remesas a las actividades productivas durante la pandemia.⁸

Reflexiones finales

El presente texto es el avance de una investigación en curso y es necesario desarrollar un análisis más profundo con una metodología robusta de los datos para probar de manera contundente la hipótesis planteada; sin embargo, existen elementos que nos permiten considerar que la migración y el envío de remesas representan una estrategia de medio de vida que permite a los hogares rurales que reciben remesas garantizar el sustento mínimo necesario para desarrollar sus actividades cotidianas en un contexto de crisis y que, sin duda, sin dicho recurso estos hogares verían comprometida seriamente su seguridad alimentaria, ya que la falta de esta fuente de ingresos no solo limitaría su capacidad para adquirir los alimentos sino que además afectaría el desarrollo de actividades productivas en el ámbito rural que podrían satisfacer su demanda de alimentos por medio del autoconsumo. Finalmente, es posible señalar que el hecho de que existan hogares dependientes de las remesas en el entorno rural de México es una evidencia de que ni las políticas públicas de fomento a la actividad agropecuaria o de fomento al empleo rural ni los programas sociales han logrado cubrir las necesidades básicas de estos hogares y ante esta situación es necesario replantearse las estrategias que el Estado ha desarrollado para atender estas problemáticas.

⁸ Braulio Carbajal [2021], “Se incrementa el uso de remesas en inversión productiva”, *La Jornada* en línea, 6 de junio. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/06/06/economia/se-incrementa-uso-de-remesas-en-inversion-productiva/>. Consulta: 28 de julio de 2022.

Créditos

Directorio

Director

Armando Sánchez Vargas

Secretaria Académica

José Manuel Márquez Estrada

Secretaria Técnica

Patricia Llanas Oliva

Cuerpo editorial

Edición académica

Eufemia Basilio Morales

Diseño editorial

Ma. Victoria Jiménez Sánchez

Cuidado editorial

Graciela Reynoso Rivas

