

# Informe del Desarrollo en México 2015



## **Informe del Desarrollo en México 2015**



# **Informe del Desarrollo en México 2015**

**Rolando Cordera Campos**

**Enrique Provencio Durazo**

*(coordinadores)*



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**2016**



**Coordinación de Humanidades**  
**Programa Universitario de Estudios del Desarrollo**



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**Enrique Luis Graue Wiechers**  
*Rector*

**Leonardo Lomelí Vanegas**  
*Secretario General*

**Leopoldo Silva Gutiérrez**  
*Secretario Administrativo*

**Alberto Ken Oyama Nakagawa**  
*Secretario de Desarrollo Institucional*

**César Iván Astudillo Reyes**  
*Secretario de Servicios a la Comunidad*

**Mónica González Contró**  
*Abogada General*

**Domingo Alberto Vital Díaz**  
*Coordinador de Humanidades*

**Rolando Cordera Campos**  
*Coordinador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo*

**Margarita Flores de la Vega**  
*Secretaria Académica del Programa Universitario  
de Estudios del Desarrollo*

Cordera Campos, Rolando., coordinador  
Provencio Durazo, Enrique., coordinador  
Informe del Desarrollo en México 2015 / Rolando Cordera Campos & Enrique Provencio Durazo.  
Primera edición.  
270 páginas  
ISBN 978-607-02-7799-3  
1. Desarrollo - México. 2. Desigualdad (México). 3. Crecimiento económico (México). 4. Pobreza (México). 5. Política social (México)

Primera edición: 15 de enero de 2016

D.R. © 2016 Universidad Nacional Autónoma de México  
Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, 04510,  
México, D.F.

Coordinación de Humanidades  
[www.humanidades.unam.mx](http://www.humanidades.unam.mx)

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo  
Planta baja del edificio Unidad de Posgrado,  
costado sur de la Torre II Humanidades  
Ciudad Universitaria, México D.F.  
delegación Coyoacán, c.p. 04510

ISBN 978-607-02-7799-3

Prohibida la reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Impreso y hecho en México

# Créditos y reconocimientos

---

## Coordinadores

Rolando Cordera\*.  
Enrique Provencio\*.

## Autores

Rolando Cordera\*. Mario Luis Fuentes\*. Fernando Cortés\*. Enrique Provencio\*. Jorge Eduardo Navarrete\*. Ramón Carlos Torres\*. Manuel Aguilera\*. Francisco Javier Alejo\*. Saúl Arellano - CEIDAS. Israel Banegas\*. Cassio Luiselli\*. Juan Carlos Moreno-Brid - Facultad de Economía de la UNAM. Sara María Ochoa - Facultad de Economía de la UNAM. Francisco Pamplona - Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Delfino Vargas\*. Iliana Yaschine\*.

## Autores de recuadros

Cassio Luiselli\*. Norma Samaniego - Grupo Nuevo Curso de Desarrollo de la UNAM. Enrique Valencia - Universidad de Guadalajara.

## Colaboradores

Fabián Bonilla. Alejandro Burgos. Javier Castañeda. Andrea Díaz. Servando Valdés

## Agradecimientos

Enrique del Val, Director General de Planeación - UNAM  
Margarita Flores, Secretaria Académica\*

## Reconocimientos

Nayatzin Garrido, diseño, formación, corrección.  
Nahely Ortiz, gestión y apoyo general.  
Araceli Iturralde, apoyo técnico.

\* Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM.



# Presentación





Este Informe del Desarrollo en México 2015 es el primero de una serie que el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) de la Universidad Nacional Autónoma de México se ha propuesto elaborar no sólo como uno de sus resultados de investigación y difusión, sino como un indicador, que se quiere riguroso, del pulso social de la nación que pueda contribuir a la toma de decisiones de políticas económicas, sociales y ambientales para el desarrollo nacional.

Desde su creación en 2011, el PUED ha llevado a cabo trabajos académicos y de vinculación a partir de su propósito central: realizar, apoyar y promover investigación teórica y práctica sobre las distintas agendas vinculadas con la idea, la teoría y la práctica del desarrollo. Todo esto, además, con una pretensión comprometida con el trabajo colectivo, multidisciplinario y transdisciplinario.

Como área y tema de análisis, compromiso y tarea colectiva, función central del Estado y objetivo medular de la cooperación internacional, el desarrollo es mucho más que un campo de estudio. Sin duda lo es y lo ha sido durante siglos, al menos en la economía política, cuyos clásicos y fundadores se abocaron de manera prioritaria a investigar las causas de la riqueza de las naciones y los mecanismos que determinan la distribución de los frutos del esfuerzo social. Desde sus inicios y desde luego a todo lo largo de la segunda mitad del siglo pasado, el desarrollo ha sido entendido y buscado a partir de una

perspectiva tanto política como intelectual y cultural que aglutina y ha orientado muchos empeños de las sociedades, sobre todo a partir de la segunda posguerra cuando diversos proyectos políticos y sociales permitieron sumar esfuerzos, voluntades y recursos para dar prioridad a una estrategia de efectiva de mejora de las condiciones de vida de la mayoría de la población del planeta.

Como proyecto social, el desarrollo suele aparecer estrechamente asociado con la modernidad, hasta en muchos casos llegar a confundirse con los procesos de modernización vividos o emprendidos por diferentes países. En este sentido, el desarrollo ha tenido que encarar en diversos momentos de la historia y, sin duda seguirá siendo así, cuestionamientos, revisiones, reformulaciones y adaptaciones. Sin duda, éste es el caso en la actualidad y lo será más adelante, cuando el mundo pueda efectivamente dejar atrás la secuela de la Gran Recesión y se apreste a redefinir los criterios y diseños de una globalización menos vulnerable e inestable que la actual.

De cuando en cuando, tanto desde la academia como de los centros de debate y decisiones internacionales como la ONU y las instituciones financieras internacionales se redefine, amplía o depura el concepto de desarrollo. Por lo demás, esto sucede en ciclos más cortos, tanto en el plano del conocimiento básico y aplicado, como en el de la práctica pública o social, nacional,

regional e internacional. En ese sentido, es una categoría proteica.

Por estas y otras razones, nuestro objeto de estudio exige ser ubicado en una perspectiva histórica y mundial, global en el sentido profundo del término. Su realización reclama además, de un egregio esfuerzo por parte de la comunidad internacional que debe ser inscrito en el magno afán de construir una sociedad internacional capaz de darse formas de gobierno y regulación a la altura de los riesgos y amenazas globales que la acosan.

En el proceso de cambio social y técnico que es consustancial al desarrollo, aparecen nuevas exigencias y propósitos, modalidades innovadoras en sus prácticas y formas de gestión, que cuestionan el pensamiento y las políticas, las organizaciones e instituciones pensadas para su promoción, las formas de medición y sus indicadores; también, los lenguajes, símbolos y emblemas que lo representan. Incluso, hay etapas en que la sensibilidad social frente al desarrollo como aspiración colectiva y no sólo personal cambia, y con ello también se transforma la relación entre los proyectos sociales y la política.

Así, el desarrollo está siempre frente a nuevas y más complejas exigencias. En las últimas tres décadas se pretendió desplazarlo como disciplina académica y alejarlo como propósito y encomienda universal, en pos de una mejor sociedad. Pero, a la vez, se ha insistido en que como noción ordenadora de la cooperación internacional deje de ser concebido sólo como una variable económica, vinculada al crecimiento, para ubicarlo de nueva cuenta en la sociedad, las comunidades y las personas.

Una y otra vez se le ha reclamado atender mejor y con mayor prioridad las cuestiones de

la distribución, la justicia social y la equidad, tanto entre clases y grupos sociales como entre géneros; se le ha orientado para tener en cuenta e interiorizar sus implicaciones y relaciones con el ambiente, los territorios y los ecosistemas; se le ha emplazado a ponerse al día con la diversidad humana. En fin, se le ha llevado a recrearse y enriquecerse más allá de nuevos adjetivos que lo caractericen, sino fundamentalmente con renovados contenidos que lo redefinan.

En este proceso, el estudio del desarrollo es cada vez más rico y multifacético: ahí convergen no sólo las disciplinas económicas, políticas y sociales, antropológicas o las humanidades; se le aproximan tanto los enfoques cualitativos como los cuantitativos pero, también, indagaciones varias vinculadas tanto con el estudio de las conductas como con otras que buscan profundizar en el conocimiento de la racionalidad humana y sus aspiraciones a estar bien o a ser mejores, como personas y como comunidades.

Es en este sentido que quizá sea posible decir que la mayor aspiración a la que se asocia hoy el desarrollo, es con la democracia y el respeto, defensa y expansión de los derechos humanos. Así, se asume que el desarrollo debe conducir a la generación de mejores condiciones para la realización de las libertades, y como requisito se le asigna una función creadora y distributiva para que las personas podamos participar plenamente en la construcción social, en la generación de riqueza y bienes públicos, en la liberación de la creatividad y los potenciales humanos.

Son tantas las implicaciones que supone el estudio del desarrollo, que los esfuerzos por abarcarlo parecieran desbordarse. Por ello el PUED fue creado como un programa cuya misión es interactuar no sólo con facultades,

institutos, seminarios y otros programas de nuestra Universidad Nacional, sino también con otros centros de educación superior y países, y con grupos sociales organizados, promoviendo el diálogo, la reflexión, el debate y las propuestas para los innumerables temas que conforman la agenda del desarrollo.

Tal búsqueda comprende las políticas, la práctica pública de estrategias y programas de desarrollo en todas sus vertientes, así como las visiones de comunidades, grupos dirigentes y elites políticas e intelectuales. Sin duda, también las que se gestan en el mundo de la empresa y el dinero. Por ello este Informe busca propiciar una conversación desde la academia, pero no sólo ni exclusivamente para la misma, sino con todos aquellos interesados en profundizar en el debate sobre la situación y las alternativas que se le abren al país y al mundo en esta crucial y difícil hora. Lejos de estar agotado, el diagnóstico de los obstáculos y problemas clave sigue siendo una tarea actual y central porque del rigor que se alcance dependerá en buena medida la eficacia de las estrategias y las políticas que logren diseñarse y ponerse en acto para avanzar de modo sostenido en pos de sociedades habitables y sustentables.

Los temas que abarca este Primer Informe remiten a problemas clásicos y contemporáneos, cuya selección está orientada tanto por las prioridades nacionales no resueltas, aunque sean históricas y hayan estado en los proyectos nacionales de desarrollo desde hace muchas décadas, como por nuevos dilemas que deben ser entendidos y atendidos.

El Informe aborda algunos de los rasgos estructurales que han ido redefiniendo la economía mexicana y que condicionan sus resultados sociales y las capacidades públicas

para estimular el desarrollo. También revisa el comportamiento tendencial de la pobreza, desde principios de los años noventa hasta 2014, para abordar luego lo ocurrido en la desigualdad entre los hogares. Asimismo, se ofrece un análisis cuidadoso de las políticas desplegadas por el Estado para superar la pobreza desde 1997 y hasta 2014, al que sigue una sección sobre los riesgos sociales, los convencionales y los emergentes.

El documento incluye también una sección en la que se examina la perspectiva territorial, regional y urbana, así como de sustentabilidad ambiental del desarrollo. El volumen cierra con un capítulo especial que, en esta ocasión, está dedicado al contenido, alcance y puesta en marcha de la reforma energética de 2013-2014; sin duda una de las más destacadas de entre las que se incluyeron en el ciclo de cambios impulsados por el actual gobierno en ese bienio.

Cada sección es precedida de una síntesis con la intención de que el lector tenga una idea general de los contenidos específicos.

Los temas pretenden ofrecer un panorama más o menos detallado de la situación económica y social de México. Ciertamente, varias cuestiones relevantes han quedado fuera de esta primera entrega pero habrán de ser consideradas en los próximos informes. Nuestra agenda es larga, como lo es la propia construcción de los ámbitos necesarios y propicios para desplegar una reflexión que pueda llevarnos a conclusiones que, a su vez, nos permitan como sociedad adoptar las opciones de política y la visión estratégica que México reclama para retomar una senda de desarrollo con justicia, libertad y democracia.

En las siguientes entregas anuales, buscaremos enriquecer este esfuerzo con

temáticas que incentiven la deliberación sobre las mejores formas de avanzar y hacerlo a buen paso, en el logro de las aspiraciones sociales para tener una sociedad mejor, buena y habitable.

Este gran propósito lleva ya más de tres décadas enfrentando obstáculos mayores, tanto por la incapacidad del sistema económico de generar más riqueza y distribuirla mejor, como por la persistencia de una pobreza que se mantiene o aumenta; por la reproducción de embotellamientos y carencias productivas que impiden convertir el éxito exportador en un crecimiento sostenido; por el surgimiento de procesos de desintegración social vinculados con la inseguridad y la violencia, la emergencia de patologías quizá previstas pero no prevenidas; por la generalización de la desconfianza y la baja credibilidad en las instituciones, la presencia endémica de la corrupción y la impunidad; por la profundización de las desigualdades regionales, el deterioro del hábitat urbano y del ambiente, entre otros.

Puede decirse que a los obstáculos “convencionales” se han sumado otros nuevos y complejos, lo que reclama mayor intensidad y profundidad de la reflexión sobre los cauces institucionales y las modalidades políticas que puedan reorientar el proceso de desarrollo en un entorno global en el que llevamos décadas buscando, con más o menos fortuna, insertarnos.

Por parte del colectivo de investigadores que da sentido al PUED, queda a la consideración de quienes se interesen en el debate y la reflexión, este primer Informe del Desarrollo en México 2015. Queremos desde luego beneficiarnos de una retroalimentación activa y múltiple pero, sobre todo, que el Informe contribuya a poner en la agenda nacional una

deliberación con sentido de urgencia sobre los temas escogidos que más allá de los varios cambios de faz y piel vividos por México condensan lo que Don José María Morelos y Pavón llamara los sentimientos de la nación.

*Rolando Cordera Campos  
Ciudad Universitaria, Ciudad de México,  
29 de enero de 2016*

# Resumen ejecutivo





## Resumen ejecutivo

---

### Introducción

Este Informe se inserta en el propósito central del PUED, que es realizar, apoyar y promover investigación teórica y práctica sobre las distintas agendas vinculadas a la categoría del desarrollo. Los temas que abarca remiten a problemas clásicos y contemporáneos, cuya selección fue guiada por prioridades nacionales no resueltas, aunque sean históricas y hayan estado en los proyectos nacionales de desarrollo desde hace muchas décadas, o por nuevos procesos que deben ser mejor entendidos y atendidos. Son tantas las implicaciones que supone el estudio del desarrollo, que desbordan los esfuerzos por abarcarlo en todas sus implicaciones.

Se abordan algunos de los rasgos estructurales que han ido redefiniendo la economía mexicana y que condicionan sus resultados sociales y las capacidades públicas para estimular el desarrollo. Enseguida se analiza el comportamiento tendencial de la pobreza, desde principios de los años noventa hasta 2014, para tratar luego lo ocurrido en la desigualdad por hogares. El análisis de las políticas para superar la pobreza desde 1997 y hasta 2014, antecede a una sección sobre los riesgos sociales, los convencionales y los emergentes.

También se incluye una sección con la perspectiva territorial, regional y urbana,

así como de la sustentabilidad ambiental del desarrollo. El informe cierra con un capítulo especial que en esta ocasión se dedicó al contenido, alcance y puesta en marcha de la reforma energética de 2013-2014, sin duda una de las más destacadas de entre las que se aprobaron en el ciclo de cambios impulsados en ese bienio.

### Crecimiento económico y transformación productiva: Tres décadas de éxito externo y fracaso interno

México -el caso emblemático de la aplicación de reformas macroeconómicas de mercado- lleva ya tres décadas con un patrón de escaso crecimiento, desigualdad y pobreza en un marco de baja inflación y acotado déficit presupuestal.

Al inicio de los 1980s México inauguró la crisis internacional de la deuda al declarar la moratoria temporal sobre su deuda externa durante una aguda crisis de balanza de pagos y fiscal. Ante ello, el gobierno del Presidente De la Madrid (1982-86) dio un giro radical a la pauta de desarrollo del país, y puso en marcha una serie de reformas para transformar la estructura productiva del país mediante, por una parte, la eliminación del proteccionismo y la reducción marcada de la intervención del Estado en la asignación de recursos y, por otra parte, al colocar como objetivo prioritario de la política macroeconómica asegurar una baja

inflación y un muy acotado déficit fiscal. Se asumía que las reformas de mercado junto con la estabilización nominal eran condiciones necesarias y suficientes para insertar a la economía en una senda de expansión alta y sostenida con estabilidad de precios y solvencia macroeconómica vía exportaciones e inversión privada.

Pronto México abrió en forma unilateral sus mercados a la competencia extranjera y comenzó a reducir drásticamente la escala y alcance de la intervención del Estado. Ello incluyó el dismantelamiento de la política industrial, salvo por el programa de maquila, y la reorientación de la política social para focalizarla a la población más pobre.

Para fines de los ochenta la estrategia había comenzado a conseguir los resultados buscados en cuanto a la estabilización macroeconómica en términos nominales. De hecho, ya desde hace años, el alza anual del índice de precios al consumidor ha sido de un dígito, por lo general inferior al 4%. El déficit fiscal —excluyendo la inversión de Petróleos Mexicanos y los pasivos contingentes derivados de las pensiones de seguridad social— permanece inferior al 3% del PIB. Sin embargo, su ajuste se logró más por la contracción de la inversión pública que por el alza de la carga tributaria, la eliminación de la elusión fiscal y los regímenes especiales.

Por su parte, en los últimos veinte años las exportaciones han sido el componente más dinámico de la industria manufacturera mexicana, impulsadas ciertamente por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). También fue estimulado por el derrumbe del mercado interno en 1995, que forzó a las empresas a compensar la caída en sus ventas locales, y por la aguda depreciación del tipo de cambio del peso frente al dólar

(45% en términos reales). En este proceso las maquiladoras se constituyeron como el agente más relevante del impulso a la exportación. El impacto a nivel micro para las empresas se distribuye de manera muy concentrada en pocas empresas de gran tamaño, ligadas a corporaciones transnacionales. Finalmente, a pesar del impresionante desempeño de las exportaciones desde la firma del TLCAN, reflejado en un superávit comercial con los Estados Unidos, México ha registrado sistemáticamente un déficit en su comercio de manufacturas.

En contraste, las reformas no lograron detonar un crecimiento más elevado y sostenido de la actividad económica. Asimismo, en vez de estrechar las brechas de desarrollo con nuestro vecino del norte, la hemos ensanchado.

Este mayor rezago responde al hecho que el PIB real de México creció a un ritmo más lento ya con las reformas de mercado en plena marcha. De 1987 a la fecha, la tasa anual promedio de expansión del PIB en términos reales fue de 2.6%, menos de la mitad del promedio registrado en 1960-81 (6.7%).

Elevar la productividad a nivel de la economía en su conjunto requiere como prerrequisito fortalecer la formación de capital. Desde nuestra perspectiva, el lento crecimiento del PIB y de la productividad se relaciona con tres factores interdependientes, ligados más bien con la peculiar estructura económica que ha ido conformándose en nuestro país en estas tres décadas: la ruptura de cadenas de valor agregado, dismantelamiento que se dio en México de las barreras comerciales, la eliminación de la política industrial.

A su vez, el crecimiento de la economía mexicana enfrenta una fuerte restricción

externa; en la medida en que magnitudes similares del déficit comercial (como porcentaje del PIB) se asocian a un cada vez más baja tasa media de expansión del nivel de actividad real. En las condiciones actuales, si la economía creciese al 6 o 7 % que se requieren para crear los empleos que demanda su fuerza de trabajo y frenar el alza en la pobreza, es muy probable que el déficit comercial referido se disparase, y se corriese el riesgo de una crisis de balanza de pagos.

Otro factor detrás del lento crecimiento de la economía mexicana es la pérdida de dinamismo de la inversión. La formación bruta de capital fijo como proporción del PIB se derrumbó inmediatamente después de la crisis de 1982. Su recuperación desde entonces ha sido solo parcial. La caída del cociente de inversión en maquinaria y equipo, de varios puntos en este lapso, se relaciona con la pérdida de impulso de la economía, y, sin duda, con la baja en la productividad total. La débil respuesta de la inversión privada a las reformas macroeconómicas se liga asimismo a la contracción del cociente de inversión pública llegando a la cifra más baja desde 1940.

En consecuencia urge implementar políticas para transformar la industria manufacturera mexicana, a fin de que: 1) se inserte dinámicamente en los mercados de exportación (Estados Unidos y Asia) basada cada vez más en actividades intensivas de conocimiento y no en salarios bajos; 2) genere cada vez más eslabonamientos fuertes con los proveedores nacionales de modo que, al aumentar el contenido local, se fortalece su capacidad de impulso al resto de la economía; y 3) contribuya a ampliar el mercado interno con más y mejores empleos.

Finalmente, urge que el diseño de la política macro se asiente en una concepción

amplia de la estabilización macroeconómica que vaya más allá de la esfera nominal y cubra la real. Esta concepción, sin descuidar la evolución de variables nominales como la inflación, la sostenibilidad fiscal y la solvencia de instituciones financieras, debe tener como objetivos prioritarios el crecimiento de la actividad productiva y del empleo. Para ello es indispensable centrar la atención en impulsar la inversión y mejorar la distribución del ingreso. Una segunda área es la de transformación de la estructura productiva. La política macro crea incentivos a la orientación y uso de factores productivos por parte del sector privado a la vez que incide en la asignación correspondiente de recursos de y para el sector. La tercera y última área considerada es la de distribución del ingreso. Su efecto en este campo se manifiesta a través de su incidencia por una parte sobre su impacto en variables clave típicas de su consideración como son la inflación, el desempeño fiscal y los ingresos tributarios y erogaciones corrientes o de inversión.

### **La evolución de la pobreza en México en grupos sociales seleccionados de 2008 a 2014**

En diciembre de 2009 el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) publicó las cifras de pobreza de 2008 apegándose a los lineamientos establecidos por la Ley General de Desarrollo Social (LGDS). La nueva ley (2004) estableció que la medición oficial de la pobreza debía ser multidimensional y señala que la pobreza involucra una dimensión de bienestar, otra de derechos económicos y sociales, y una tercera territorial. En su artículo primero señala que el desarrollo social debe "garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados

en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social”.

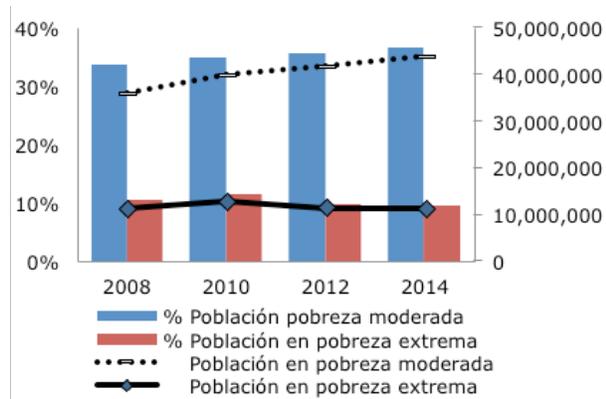
La ley establece que la medida de pobreza del Coneval debe tomar en cuenta al menos: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y cohesión social; además del ingreso corriente per cápita como indicador del bienestar.

De acuerdo a lo definido por la medición, son pobres todas aquellas personas que tienen una o más carencias en el ámbito de los derechos y su ingreso no les alcanza para comprar los bienes y servicios de la canasta completa (compuesta no sólo por los alimentos sino también por los bienes y servicios necesarios para la vida en sociedad).

En el período 2008 a 2014, el crecimiento de la economía alcanzó apenas un 1.9 por ciento real, apenas superior a la tasa de crecimiento total de la población de 1.2 por ciento anual. Así, la proporción de la población en situación de pobreza creció en 2 por ciento, que se descomponen en un aumento de casi 3 puntos en la pobreza moderada y una reducción de uno en la pobreza extrema.

De acuerdo al tipo de localidad, se observa que la extensión de la pobreza (proporciones de pobres) en las zonas rurales es del orden de 1.6 veces mayor que en las urbanas. Además la pobreza extrema en el campo es bastante mayor (entre 3.4 y 4.6) que en las zonas urbanas. Por otra parte, la pobreza moderada es de la misma magnitud entre ambas. La diferencia radica principalmente en que en las urbanas creció el porcentaje de población con ingresos debajo de la línea de bienestar y de bienestar mínimo en todos los bienios, en tanto en las zonas rurales decreció, excepto entre 2008 y 2010 que aumentó, pero bastante menos que en las localidades con mayor densidad poblacional.

**Gráfico 1. Proporciones y número de pobres moderados y extremos. Estados Unidos Mexicanos, 2008 a 2014**



Nota: En el eje vertical a la izquierda se muestra la escala en porcentajes y en la escala de la derecha se muestran los números absolutos.

Fuente: elaboración propia con datos de CONEVAL con base en la MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012 y 2014 del eje.

Al comparar la incidencia de la pobreza en la población indígena con la no indígena se hace evidente que las cifras de pobreza y de pobreza extrema se ubican a 34 y 30 puntos porcentuales, por encima de la que padecen los no indígenas. Además debe señalarse que en épocas de crisis la proporción de pobres extremos aumenta más que en la población no indígena y en los momentos de “bonanza económica” se reduce menos.

La pobreza en la población con discapacidad es superior a la del resto de la población, aunque no tan pronunciada como en la población indígena. Este sector social también exhibió niveles superiores, respecto al resto de la población, en las incidencias de

las pobrezas extrema y moderada. Por otro lado, en el período 2008 a 2014 la población con discapacidad redujo sistemáticamente las carencias sociales. Si suponemos que éstas expresan eficacia de las políticas públicas podríamos concluir que éste ha sido un grupo especialmente protegido por las acciones estatales.

La incidencia de la pobreza según sexo tiene el mismo orden de magnitud a lo largo del período 2008 a 2014 y que lo mismo ocurre con su evolución. El cambio de la pobreza a lo largo del tiempo no sólo es similar entre los hombres y las mujeres sino que también es bastante cercana al comportamiento temporal de la pobreza en el país.

En general, el patrón de cambios de la distribución de la pobreza según edades permite afirmar que los niños y adolescentes, así como los adultos mayores experimentan cambios menores en los niveles de pobreza sea cual sea la fase del ciclo económico, mientras que los jóvenes y los adultos resienten las fases de contracción y crecimiento, sin embargo, es más sensible al cambio el grupo de aquellos que tienen 18 o más años pero menos de 30 años.

Los diferentes cuadros examinados en el documento muestran que en general los componentes sociales de la medición multidimensional de la pobreza registran una tendencia a inhibir su crecimiento a lo largo de todo el período, pero que suele ser superada por las fuerzas económicas, de modo que en tiempos de crisis económicas la pobreza sube. Aún la combinación de avances económicos y de desarrollo social, no ha sido capaz de contrarrestar el influjo del crecimiento demográfico sobre la pobreza, excepto en el caso de la pobreza extrema.

## **Evolución de la pobreza por ingresos 1992-2014**

Las mediciones de pobreza por ingresos indirectas han sido ampliamente utilizadas a nivel mundial por tres propiedades: i) la medición es parsimoniosa al utilizar el ingreso como proxy de consumo, ii) es deseable una medición de la pobreza sensible a los cambios de la economía, y iii) es posible realizar comparaciones a nivel internacional.

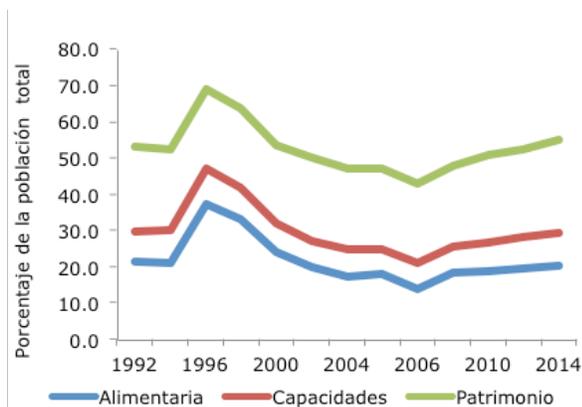
De acuerdo con esta metodología, son tres las diferentes líneas de pobreza definidas. La pobreza alimentaria resulta de comparar el ingreso del hogar por persona con el valor de la canasta básica alimentaria per cápita. La pobreza de capacidades comprende a aquellos hogares cuyos ingresos no serían suficientes para cubrir la adquisición de educación, salud y alimentación. Por último, la pobreza de patrimonio determina el ingreso por persona mínimo necesario para satisfacer, además de la alimentación, las necesidades de vestido y calzado, vivienda, transporte público, salud y educación.

A partir de 2015, Coneval privilegiará el cálculo de umbrales de ingreso incluidos en la medición multidimensional. Sin embargo la medición por ingresos permite observar su evolución de 1992 a 2014. Respecto a esta última, un primer hallazgo es que la incidencia de la pobreza para cualquiera de las tres líneas, registra en 2014 niveles similares a los de 1992 aunque en el transcurso de dicho periodo ninguna de dichas líneas de pobreza se mantuvo estática.

El crecimiento registrado entre 1994 y 1996 se debió principalmente a la crisis financiera de 1994-1995, con efectos importantes en la caída del nivel de ingreso de los hogares. En la fase 1996-2006 se observa una recuperación

de los niveles previos a la crisis que disminuyó de modo que en el año 2006 se observan los niveles de pobreza más bajos del periodo. En la fase 2006-2014 todo el avance registrado en la década anterior se revirtió a tal grado que los niveles de pobreza de 2014, son similares a los registrados en 1992.

**Gráfico 2. Evolución de la pobreza por la dimensión de ingreso**



Fuente: Estimaciones de Coneval con base en la ENIGH 1992-2012.

Sobre estas observaciones fue necesario evaluar su significancia estadística, a fin de contar con evidencia concluyente respecto al registro de variaciones en los niveles de pobreza, o bien, saber si los cambios no son significativos. Como resultado, se corrobora que entre 1994 y 1996 los cambios en la incidencia de las tres medidas de pobreza fueron estadísticamente significativos. Asimismo, en los periodos 1996-2000 y 2000-2006 se observa que el cambio en la incidencia de la pobreza registró una disminución estadísticamente significativa. En el periodo 2006-2014 las tres mediciones muestran un aumento estadísticamente significativo de la incidencia de la pobreza.

Adicionalmente, un elemento importante de la medición es el cálculo de la línea de pobreza que sirve como umbral y un método

para ello es dar un valor a la canasta de bienes y servicios. Para ello, la medición de la línea de *bienestar mínimo* y *línea de bienestar*, incluidas en la metodología multidimensional de 2008, incluyen entre otros avances que: cuentan con una canasta que mide los patrones de consumo, que tiene una desagregación rural y urbana y se basa en el consumo observado. También considera una adecuación energética y de nutrientes, variaciones en la estructura demográfica, así como los niveles de actividad física de las personas. Además se realizó el cálculo de una canasta no alimentaria.

Contextualizando los resultados, se identifican diferentes momentos críticos que definen los puntos de inflexión en la economía mexicana. Entre 1994 y 2014, la actividad económica estuvo marcada por tres años críticos: 1995, 2001 y 2009; que en conjunto ralentizaron la tasa de crecimiento del periodo y, como resultado, el nivel del producto creció en promedio 2.4% anual. Las dos crisis más significativas, la de 1995 y la de 2009 generaron cambios relevantes en el nivel de producto, aunque los resultados fueron diferentes.

Distinguiendo a la población de acuerdo al tipo de localidad en la que viven, las diferencias más importantes entre el ámbito rural y el urbano pueden ser, entre otras, el vínculo de la actividad productiva a sectores más desarrollados, con mayor productividad como el caso del ámbito urbano, la estrecha relación de algunas entidades con el ciclo económico internacional debido a la vocación exportadora, los niveles de informalidad laboral, y el acceso y provisión de bienes y servicios básicos para satisfacer las necesidades elementales. La incidencia de la pobreza en los contextos urbanos es siempre

menor a la incidencia nacional. Asimismo, el papel de los precios tanto de la canasta alimentaria como no alimentaria influye en las fluctuaciones de la pobreza.

En el medio rural se puede observar para el periodo de estudio que la incidencia de la pobreza en cualquiera de sus tres escalas se encuentra entre 7 y 10 puntos porcentuales arriba del promedio nacional. Los niveles de pobreza alcanzados en 1996 fueron históricamente los más altos: 8 de cada 10 habitantes del ámbito rural estaban en pobreza de patrimonio, 6 de cada 10 estaban en pobreza de capacidades, y 1 de cada 2 mexicanos en el ámbito rural no tenían ingresos suficientes para adquirir una canasta alimentaria.

En el ámbito rural, si bien debe notarse una disminución en la incidencia de la pobreza, esta disminución es menor para la pobreza alimentaria. Esto apuntaría a un hecho documentado por otras investigaciones: existe un núcleo "duro" de pobreza estructural que aqueja principalmente el entorno rural y que, dada su dispersión territorial, es difícil que puedan ser incorporados al paquete de programas sociales.

### **Evolución de la desigualdad 1992-2014**

El tema de la desigualdad en los últimos años ha sido posicionado en la agenda de desarrollo como uno de los problemas más importantes que enfrentan los países. Una alta desigualdad de ingreso ha sido vinculada a diversos problemas sociales: desde altas incidencias de delincuencia, hasta enfermedades mentales.

Los datos disponibles sobre participación porcentual de los deciles de hogares en el

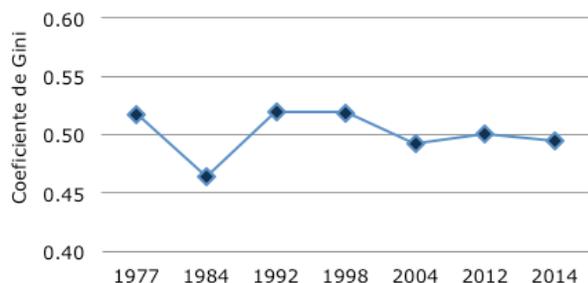
ingreso en México entre 1977 y 2014, reflejan que la distribución del ingreso se ha mantenido prácticamente sin cambios; mientras que el noveno y el décimo decil concentran arriba del 50% del ingreso, en el mejor de los casos se puede argumentar que los primeros deciles, incluso hasta el cuarto, han ganado peso relativo al cabo de estas cuatro décadas.

La razón de ventaja, que refiere al cociente del ingreso del decil X sobre el respectivo del decil I y para las medidas calculadas de ingreso monetario, ingreso promedio del hogar e ingreso monetario promedio per cápita, se puede observar que ha disminuido entre 1977 y 2014. Mientras en 1977 el ingreso monetario del X decil equivalía a 41.4 veces el ingreso del primer decil, esta relación disminuye a casi 31 veces en 2014. En 1998 la razón de ventaja llega a 47.6. Si observamos el ingreso monetario promedio del hogar, se requería acumular el ingreso de 25 hogares del primer decil para alcanzar el ingreso de un solo hogar del décimo decil en 1977; en 2014 esta proporción baja a 18 hogares. Ahora bien, controlando por el tamaño de la población al construir la razón de ventaja en términos de ingreso monetario promedio per cápita se observa que mientras para 1977 el ingreso promedio per cápita del décimo decil era 41.8 veces superior al ingreso promedio del primer decil, para 2014 el ingreso de un individuo en el decil X es 30.8 veces superior al de un individuo en el primer decil.

Por su parte, la desigualdad parece no ceder más que marginalmente respecto a 1977 y los años más recientes. La tendencia del coeficiente de Gini del ingreso monetario calculado para México a partir de las Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), se ha mantenido relativamente estable. Con ello las diferencias que se

pueden observar para esta serie de datos son relativamente pequeñas y propensas a ser subestimadas.

**Gráfico 3. Tendencia del Coeficiente de Gini para México, 1997-2014**



Fuente: ENIGH 1984, 1998, 2004 y 2012 y Secretaría de Programación y Presupuesto ENIGH, 1977

Las pruebas de hipótesis del cambio en el Gini entre 2012 y 2014 dan cuenta que la disminución observada no es estadísticamente significativa. En contraste para el periodo 1992 a 2014, las diferencias son significativas y ello se traduce en una reducción del Gini. Se advierten solo un periodo donde la disminución del Gini es estadísticamente significativo, este es: de 1998 a 2004.

Analizando el crecimiento del ingreso por decil para profundizar en el análisis de los cambios estadísticamente significativos, se observa que entre 1977 y 1984, los deciles I a VIII registraron tasas de crecimiento positivas en su participación en el ingreso y, por su parte, el ingreso del decil X sufrió una drástica reducción superior a 11 puntos en esos 7 años. En el periodo 1984-1992, se observan movimientos inversos a los de 1977-1984. En estos años únicamente creció el ingreso del décimo decil, mientras que los ingresos del resto de los deciles registraron una variación negativa. El resultado fue un incremento de la desigualdad. Para el periodo 1998-

2004, a pesar de la importante mejora en la participación de los ingresos, las relaciones de ventaja entre el decil X y el decil I, no lograron elevarse a los niveles registrados en 1984 ni en 1977.

En general, la distribución del ingreso monetario per cápita, se ha mantenido prácticamente estable entre 1977 y 2014, los cambios más relevantes se identifican en una ganancia relativa de los primeros deciles (II al IV), compensada por una pérdida relativa de los últimos deciles (VII al IX), dejando a los extremos (deciles I y X) en niveles muy similares entre 1977 y 2014. En todos los casos (ingreso monetario, ingreso promedio del hogar e ingreso monetario promedio per cápita), lo que se observa es una reducción de la brecha que separaba el ingreso de los extremos de la distribución. En concreto entre 1977 y 2014 se registró una reducción de alrededor de 25% en la relación de ingresos entre deciles.

Finalmente, al analizar los cambios en la distribución del ingreso para los periodos en que efectivamente se puede advertir una variación significativa, las cifras sugieren que a pesar de haberse registrado una reducción de la desigualdad en dos periodos, ésta no ha evolucionado positivamente si se considera el periodo completo 1977-2014. De hecho, lo que parece suceder es que derivado del lento crecimiento económico registrado desde 2004, cuando se dio la última disminución de la desigualdad, la distribución del ingreso no ha mejorado ni registra cambios significativos que muestren un cambio en la tendencia.

## La política de superación de la pobreza en México 1997-2014

Durante el último siglo la política social mexicana logró avances importantes como el reconocimiento de los derechos sociales que se plasmaron en diferentes normas y la conformación de instituciones de prestación de bienes y servicios sociales. Sin embargo, las cifras cuestionan la efectividad de las políticas económicas y sociales que se han aplicado y con ello también las estrategias del gasto público.

Uno de los rasgos destacados del nuevo modelo de desarrollo ha sido el fortalecimiento de los programas focalizados como instrumento de política social. Estos han cumplido la función de llenar vacíos del régimen de bienestar de la población excluida.

En la actualidad, la política social se ejerce a través de una multiplicidad de programas sociales. En 2014, el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) contabilizó 5,904 programas sociales de los tres órdenes de gobierno: 273 federales, 3,788 estatales y 1,883 municipales. Estos datos muestran uno de los problemas: dispersión de recursos entre un número excesivo de programas y la duplicidad que llega a generarse.

En primer lugar, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá, 1997), ha sido el programa social emblemático de las distintas administraciones federales. Entre los rasgos que le distinguen destaca su focalización a hogares en pobreza extrema mediante mecanismos estadísticos rigurosos, el uso de transferencias condicionadas como incentivo para el desarrollo del capital humano de las siguientes generaciones y la inclusión de un sistema de monitoreo y evaluación. La

apuesta del programa ha sido contribuir a la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza.

En el caso del efecto sobre la pobreza, para 2002, 2004 y 2005 el programa contribuyó al decremento de la intensidad y de la desigualdad de la pobreza, mientras que su efecto sobre la incidencia de pobreza fue muy reducido.

Las evaluaciones realizadas después de 10 años de instrumentación del programa documentaron que, si bien el programa ha logrado reforzar el capital humano de las siguientes generaciones, se considera que los impactos son modestos. Asimismo, diversas evaluaciones han señalado limitantes al desarrollo del capital humano en los beneficiarios, destacando la deficiencia en calidad de los servicios de educación y salud recibidos, relacionados con los impactos registrados.

Por su parte, la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH), creada a principios de 2013, constituye el principal esfuerzo de política social de la administración federal 2012-2018. En el Programa Nacional México sin Hambre (PNMSH), su principal instrumento de planeación, se establece que la Cruzada forma parte de un "Nuevo Enfoque de Atención" de la política social, basado en: la participación social, la coordinación interinstitucional e intergubernamental, la territorialidad, el enfoque productivo, y la innovación y estrategia de cobertura. El objetivo de este enfoque es subsanar las carencias de la política social que se había aplicado a la fecha.

El listado de programas federales participantes pasó de 66 en el decreto a 55 en el PNMSH, entre los cuales se incluyen acciones de alimentación, salud, educación,

programas productivos, entre otros. Además, las acciones federales deben complementarse con esfuerzos de los gobiernos estatales y municipales que se vinculen con los objetivos de la CNCH.

La Cruzada se propuso como meta reducir en 30% la pobreza extrema de alimentación para 2015 y erradicarla para el final del sexenio. También se ha planteado metas para cada carencia social y cuenta con indicadores relacionados con cada objetivo.

Un elemento positivo es que ha incorporado el enfoque de derechos, de forma tal que busca garantizar el derecho a la alimentación de la población mexicana. No obstante, la Cruzada ha sostenido que su universo de atención se limita a 7.01 millones de personas, garantizando el derecho a la alimentación a un subconjunto que ni siquiera incluye a todos los pobres extremos.

Los resultados que se tienen al 2015 ponen en evidencia diversos aspectos que pueden limitar la consecución de sus objetivos y que constituyen focos de alerta para la estrategia a más de dos años de su puesta en marcha, como la falta de una atención integral de todos los objetivos, las debilidades en la coordinación entre instituciones y en el funcionamiento de los comités comunitarios, los retos de la incorporación del componente productivo, la concentración del presupuesto y la cobertura en algunas intervenciones, y el lento avance en la implementación en todos los municipios atendidos en el país.

En general, el gasto social y los recursos ejercidos en las intervenciones que han sido insignia de la política de superación de la pobreza han crecido en las últimas décadas. No obstante, la incidencia de la pobreza en este periodo se muestra estática. Más que

considerárseles un fracaso, se debe revisar si estos ámbitos de la política han sido ineficaces o si existen factores adicionales.

Para cada año entre 1992 y 2012, los programas de transferencias de ingreso sí han tenido un efecto sobre la pobreza de ingresos y, en su ausencia, la proporción de hogares pobres hubiera sido mayor. Asimismo, cuatro son los factores que afectan la variación en la pobreza: el crecimiento económico y los ingresos totales de los hogares, la desigualdad en la distribución del ingreso, los cambios en los precios, y las transferencias monetarias de los programas sociales. La ausencia de cambios importantes en la desigualdad ha reducido la posibilidad de que este factor modifique la pobreza y que son más bien la falta de ingresos de los hogares derivada del magro crecimiento económico y la escalada en los precios los factores que han ejercido la mayor presión.

A la par del crecimiento de las políticas focalizadas en México, se mantuvieron en el país políticas generales, como es el caso de la educación pública, si bien con problemas de calidad y de cobertura en algunos niveles. No obstante, el régimen de bienestar en México se caracteriza actualmente por su alta segmentación y estratificación, ligada en gran medida al tipo de empleo (la informalidad como un factor excluyente).

La política de superación de la pobreza debe ser parte de un modelo de desarrollo incluyente, que favorezca el crecimiento económico y la generación de empleos dignos para toda la población, así como un régimen de bienestar universal que provea un conjunto de bienes y servicios sociales básicos para toda la población.

## Los riesgos sociales

La categoría de riesgo social fue construida en el ámbito de la sociología del siglo XX. Puede hablarse con toda propiedad de una sociología del riesgo, vinculada al análisis de lo que también se ha denominado en algunas escuelas y tradiciones como sociología de la desigualdad.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) plantea en su informe 2014, que uno de los mayores retos que tienen las sociedades contemporáneas para garantizar que el desarrollo se concrete sostenidamente, es la adecuada gestión de riesgos y vulnerabilidades.

La postura que hace énfasis en el abordaje de los riesgos sociales desde la perspectiva de ciclo de vida sostiene que los riesgos que enfrentan las personas dependen del periodo etario en que se encuentran. Por ejemplo, se asume que las niñas y los niños, en tanto que dependen jurídicamente de sus padres o tutores para tomar ciertas decisiones, o por las propias características físicas o psicológicas inherentes a su edad, enfrentan diferenciadamente vulnerabilidades y riesgos de su entorno.

Las estadísticas oficiales permiten plantear un diagnóstico básico enfocado desde la perspectiva del ciclo de vida, el cual puede construirse tomando en cuenta múltiples factores. Se puede agrupar al conjunto de riesgos identificables en tres dimensiones que permiten sintetizar el grado de desprotección al que se enfrentan las personas en relación con sus diferentes ciclos de vida:

a) El riesgo de fallecer por causas evitables de mortalidad

b) El riesgo de no acceder a una educación de calidad

c) El riesgo de no contar con un empleo digno.

En mayor medida, el riesgo de fallecer por causas evitables de la mortalidad está vinculado a un sistema de salud que no cuenta con las capacidades para la atención oportuna, ni mucho menos con la calidad que se requiere en el contexto de una epidemiología tan compleja como la nuestra, en la que conviven las enfermedades infecciosas las enfermedades no transmisibles, en tanto que se han convertido en las principales causas de mortalidad en el país. A su vez, vivir en contextos de violencia, pobreza o carencias tiene un impacto en la esperanza de vida promedio de las personas, pero también en la pérdida de años saludables, lo cual se traduce en diferentes circunstancias de dolor, frustración y carencia de atención de las personas.

En el caso de la una educación de calidad, el hecho de no contar con acceso limita el desarrollo de las personas, desde el ámbito de sus capacidades intelectivas, hasta el relativo a la garantía de los derechos de terceros. Para los grupos en edad de asistir a la educación básica los mayores riesgos se encuentran en el tema de la calidad, pues a pesar del fuerte gasto en educación, este es insuficiente si se mide por estudiante, y más recientemente, en los fenómenos de violencia que cuestionan al modelo educativo en lo que respecta a su capacidad de protección de la niñez en sus instalaciones.

Por su parte, respecto al riesgo de no contar con un empleo digno, México se enfrenta a un conjunto de riesgos asociados al mundo del empleo que a su vez se vinculan con los temas

relativos a los riesgos de enfermar y morir por causas prevenibles y evitables, y de acceso a educación de calidad. Lo primero que destaca en este tema es la desigualdad que existe en los ingresos laborales de las personas. Se trata de un problema estructural de la economía pues, según los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), hay un porcentaje similar de personas que perciben más de cinco salarios mínimos, respecto a las personas que no obtienen ningún ingreso.

El nivel de riesgo que se enfrenta en este ámbito en México es de tal magnitud que puede aseverarse que el mundo del trabajo se encuentra fracturado, pues no se crean las plazas requeridas y los empleos que se crean son precarios en cuanto a salario y prestaciones, y de una gran inestabilidad, con lo que las posibilidades de que las personas cuenten con acceso a procesos dignos de jubilación son realmente escasas.

Los riesgos sociales que se han mostrado tienen expresiones distintas dependiendo del territorio en que se vive; en esa lógica, la información oficial permite sostener que el grado de cumplimiento de los derechos humanos depende del espacio territorial en que se nace y se vive.

Las distintas perspectivas analíticas desde las que se ha abordado el tema permiten sostener que en nuestra sociedad hay algunos riesgos de nueva generación, los cuales se encuentran vinculados a fenómenos que no tienen relación causal atribuible a factores considerados tradicionalmente como predictores. En ese sentido, se encuentran tres dimensiones de riesgos que se han profundizado, o bien que tienen una expansión muy reciente, lo que permite situarlos como nuevos riesgos sociales:

1. El embarazo adolescente, no vinculado al nivel educativo ni a la incidencia de la pobreza.
2. La falta de acceso a la justicia.
3. El acceso a la información de calidad por medio de nuevas tecnologías de la información.

Los datos disponibles permiten sostener que el México del siglo XXI es una sociedad en la que el modelo de desarrollo asumido ha generado y profundizado el conjunto de riesgos sociales que enfrenta la población, a los que se suman algunos de los planteados en este documento.

La evidencia permite sostener que el modelo y curso de desarrollo del país no sólo son inviables en lo económico, sino que éticamente constituyen un severo cuestionamiento, pues lo que se está perdiendo no puede tasarse sólo en términos de capacidades productivas, sino en el indicador social por excelencia, que no puede ser otro sino la posibilidad de tener protegida la vida en condiciones de dignidad.

### **Una perspectiva regional y territorial**

Tanto el desempeño económico, como el comportamiento de la pobreza y la desigualdad, de los riesgos sociales y de las trayectorias del desarrollo en general, se han desenvuelto con marcadas diferenciaciones estatales y territoriales. La heterogeneidad espacial es un rasgo histórico de la sociedad mexicana. Lo que se destaca ahora es que en el transcurso de las dos últimas décadas se sostuvo y en algunos casos se acentuó la polarización económica estructural entre regiones, si bien se mantuvo el proceso de convergencia en las principales dimensiones

del bienestar y los servicios sociales. Esta tendencia se afirmó también después de la gran recesión de 2008-2009.

El prolongado periodo de crecimiento económico bajo e inestable, de más de tres décadas en conjunto, ha sido el telón de fondo del aumento de las diferencias productivas entre los estados mexicanos, pero en ello también ha influido de manera determinante, por un lado, la dinámica territorial acelerada con la intensa apertura comercial y en especial con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y, por otro, el efecto de arrastre del declive petrolero que afecta sobre todo a ciertas áreas del sureste y del Golfo de México.

La profundización de la heterogeneidad económica regional es, de hecho, una de las expresiones del cambio estructural experimentado en las décadas recientes. En una caracterización general para el periodo 1994-2014, las entidades de menor crecimiento en el producto por persona, que se ubicaron no sólo en la región Sur sino también en el Centro-Oeste e incluso en el Noroeste, tendieron a mostrar más bajos desempeños en el producto por persona, permanecieron más ligadas a actividades tradicionales, se beneficiaron menos del auge exportador, acentuaron su desindustrialización o padecieron más los impactos del declive petrolero, sobre todo hacia el final del periodo.

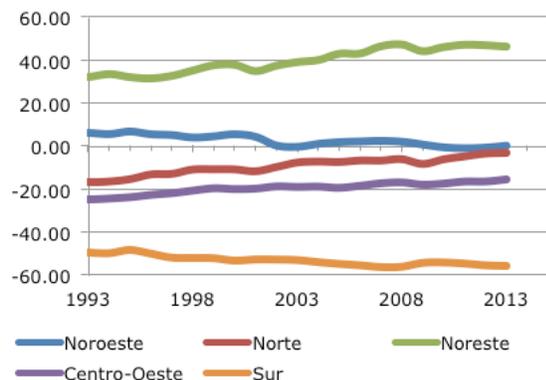
En el otro extremo, los estados de mejor perfil en el producto por persona tendieron a ubicarse en las regiones más asociadas al crecimiento exportador y al auge de algunos servicios. Algunas entidades, sin embargo, basaron su comportamiento positivo no tanto o no sólo en la aceleración de las exportaciones sino también en el fortalecimiento de actividades con orientación predominantemente interna o como resultado

indirecto de la atracción demográfica. De hecho, el cambio regional y territorial ha tenido una expresión más compleja que el contraste norte – sur, o entre la Frontera Norte y el resto del país.

En alguna medida, el cambio ha favorecido sobre todo a las ciudades grandes y medias, y el panorama territorial muestra marcados claroscuros por el hecho de que coexiste una convergencia en los principales indicadores de desarrollo social, en tanto las diferencias aumentan en cuestiones como la productividad, los niveles de ingreso y el empleo. Junto con los procesos económicos y sociales tan diferenciados se acentuaron los contrastes interestatales o interregionales por la crisis de inseguridad pública, lo que incluso se registra en las discrepancias en el bienestar subjetivo entre las entidades federativas.

A escala de la agregación regional utilizada, la tendencia en las dos últimas décadas resulta inquietante porque el Sur (en este caso Chiapas, Guerrero y Oaxaca) se alejó aún más del promedio nacional del producto interno bruto por persona, en tanto las regiones Norte, Noreste y Centro-Oeste mejoraron su posición respecto a dicho promedio, de manera notable en el caso del Noreste. Cabe destacar, empero, que aún las regiones con un comportamiento superior tuvieron un saldo de largo plazo que no puede considerarse particularmente exitoso. Por ejemplo, las entidades del Norte y el Noreste registraron un crecimiento promedio anual de 2.2 y 2.0 por ciento entre 1993 y 2014 en su producto por persona.

**Gráfico 4. Diferencias del producto interno bruto por persona de algunas regiones respecto al nacional, en porcentajes**



Nota. Para los fines de esta regionalización, el Norroeste comprende: Baja California, Baja California Sur, Nayarit, Sonora y Sinaloa; el Norte: Durango, Chihuahua, Coahuila, Zacatecas y San Luis Potosí; el Noreste: Nuevo León y Tamaulipas; el Centro-Oeste: Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Michoacán y Jalisco, y el Sur: Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

Fuente: elaborado con información de INEGI, Banco de Información Económica.

En años recientes se recuperó la formulación de estrategias explícitas para el desarrollo regional con programas que se proponen estimular activamente la convergencia, sobre todo impulsando los estados de mayor rezago en el Sur y el Sureste. Las estrategias en estas regiones están orientadas sobre todo al mejoramiento de la productividad, el fortalecimiento de capacidades, la preservación de los activos ambientales, la promoción de la infraestructura productiva y de los sistemas de ordenamiento urbano territorial. Precisamente, un rasgo común de todas las regiones en las últimas décadas ha sido la acelerada expansión de las áreas urbanas, a un ritmo notablemente mayor que la expansión demográfica, sobre todo en las áreas metropolitanas.

**Cuadro 1: Zonas metropolitanas (ZM) mayores de un millón de habitantes. Evolución de la población y la superficie urbana 1980-2010**

Zona Metropolitana	Población			Superficie urbana (solo incluye manzanas)		
	1980	2010	Veces de incremento de 1980 a 2010	1980 (ha)	2010 (ha)	Veces de incremento de 1980 a 2010
Total de las 59 ZM	32796164	63836779	1.9	156923	929335	5.9
Subtotal de 11 ZM de más de 1 millón de habitantes.	23384244	41369040	1.8	101543	509332	5
ZM del Valle de México	14122991	20116842	1.4	51908	185291	3.6
ZM de Guadalajara	2244715	4434878	2	12726	48585	3.8
ZM de Monterrey	2061744	4106054	2	12855	63018	4.9
ZM de Puebla-Tlaxcala	1111266	2728790	2.5	4871	61301	12.6
ZM de Toluca	568004	1936126	3.4	1309	35208	26.9
ZM de Tijuana	491797	1751430	3.6	6101	26672	4.4
ZM de León	732845	1609504	2.2	2502	17031	6.8
ZM de Juárez	567365	1332131	2.3	4125	25828	6.3
ZM de la Laguna	689195	1215817	1.8	2364	18893	8
ZM de Querétaro	323275	1097025	3.4	728	12612	16.1
San Luis Potosí-Soledad de Graciano Sánchez	471047	1040443	2.2	2000	14893	7.4

Fuente: elaborado a partir de ONU-Habitat y SEDESOL (2015) Reporte Nacional de Movilidad Urbana en México.

En términos cuantitativos, no de calidad, el sistema urbano mexicano se ubica como uno de los más grandes, lo que, por un lado, supone retos enormes de sustentabilidad, y, por otro, abre grandes potencialidades de desarrollo y superación más acelerada de rezagos sociales. Como motores de innovación y crecimiento, y gracias a sus ventajas de aglomeración, densidad de mercados, acumulación de conocimientos y de capital financiero en sus territorios, las ciudades tendrán un papel cada vez más preponderante en la globalización, que puede verse también como una vasta red funcional de urbes articuladas.

Una estrategia exitosa de desarrollo e inserción global supone alcanzar ciudades bien equipadas, accesibles y sustentables, bien conectadas entre sí y con la inmensa y creciente red de comunicaciones digitales y convencionales. En todo el país, pero sobre todo en el Sur y el Sureste, la agenda nacional reclama cuantiosas inversiones, sobre todo en infraestructura urbana, viviendas y servicios, transporte público moderno, agua, conectividad, combate a la pobreza y seguridad ciudadana.

Simultáneamente, y a pesar de la acelerada urbanización que prevalece, se enfrenta, sobre todo en las regiones de menor desarrollo, la conocida dispersión de pequeños asentamientos, en los que subsiste una pobreza y un rezago social más intenso, sobre todo en las comunidades indígenas. Existe, sin embargo, una nueva ruralidad, con mayores interacciones e interdependencias con las zonas urbanas, una creciente heterogeneidad, y en general una gran complejidad y diversificación de actividades.

Tanto en los contextos urbanos como en los rurales se acrecientan desafíos por el acelerado cambio en el uso del suelo, la disponibilidad y la

calidad del agua, la contaminación atmosférica y el manejo eficiente de residuos. La sustentabilidad ambiental del desarrollo es de hecho uno de los criterios clave del desarrollo nacional y de las regiones, y tiene como premisa alcanzar un efectivo ordenamiento del territorio, la reducción de la huella ambiental de las actividades humanas, nuevos esquemas de movilidad intra e interurbanos, la protección y recuperación de los paisajes, y la mitigación y la adaptación ante los impactos del cambio climático.

### **La reforma energética 2014-2015: contenido, alcance y puesta en marcha.**

La reforma estructural en materia de energía, instrumentada a partir de las enmiendas constitucionales de diciembre de 2013, modifica las relaciones de funcionamiento entre el crecimiento, la estabilidad de la economía y las opciones de desarrollo, y sus vínculos, hasta ahora estrechos, con el sistema energético nacional.

El actual sistema energético nacional se gestó desde la década de los setenta y principios de los años ochenta del siglo XX. En ese marco jurídico e institucional, correspondió exclusivamente al Estado el manejo de actividades centrales de los subsectores petrolero y eléctrico, en un ambiente de acelerado dinamismo del sector y en particular de intensa expansión en la capacidad de extracción de hidrocarburos.

A pesar de la importancia específica y relativa que llegó a adquirir el sector de hidrocarburos, fueron manifiestas sus insuficiencias de integración y complementariedad, así como las asimetrías perceptibles entre la explotación primaria de hidrocarburos y las

capacidades instaladas de transformación en refinerías, plantas de procesamiento de gas, petroquímica, infraestructura petrolera y generación de electricidad.

El sistema energético nacional reviste características estructurales que facilitaron su funcionamiento durante tres décadas, pero muestra síntomas evidentes de incapacidad para seguir operando con el dinamismo del pasado, en particular desde 2014. La reforma energética fue la fórmula imaginada por el gobierno para responder a la creciente disfuncionalidad del sistema energético nacional.

Entre las características que resultaban necesario reformar destacan la concentración inflexible de las fuentes de energía primaria en los hidrocarburos; la insuficiencia dinámica de la oferta nacional de extracción y de transformación industrial, y la vulnerabilidad que ocasiona cumplir con objetivos fiscales y de exportación de hidrocarburos, establecidos sin correspondencia con posibilidades de la oferta de éstos.

Bajo el panorama anterior, el énfasis de las reformas estructurales consiste en limitar las funciones de intervención del Estado en la economía y la sociedad a las de rectoría, regulación y promoción, a fin de crear condiciones propicias para el desempeño de los particulares en una economía de mercados abiertos.

Los cambios constitucionales de 2013 modificaron el ámbito de participación del Estado en el funcionamiento del sistema energético: restringieron la propiedad de la Nación a los hidrocarburos alojados en el subsuelo; acotaron las actividades exclusivas del Estado a las de exploración y extracción; hicieron permisible, mediante contratos, la participación de los particulares en dichas actividades; y asignaron a la extracción de hidrocarburos el objetivo

de maximizar los ingresos del gobierno para financiar el desarrollo económico de largo plazo. Los cambios constitucionales se motivaron en el propósito de constituir mercados en los que los particulares, nacionales y extranjeros, pudieran participar con inversiones, tecnología y asunción de riesgos, y así ampliar la oferta de energía de los mercados nacional y de exportación.

Dicha reforma se diseñó en un entorno global de relativo equilibrio y altos precios internacionales estables en los mercados petroleros mundiales. Esta situación cambió notoriamente con las disposiciones legales constitutivas de las reformas aprobadas. Desde 2015 se enfrenta una situación prolongada de exceso de oferta mundial y cotizaciones de la mitad o más abajo de los máximos del primer semestre de 2014.

La reforma energética aprobada agrava tres características que resultaba indispensable alterar. No ofrece una salida a la concentración en hidrocarburos que se aprecia tradicionalmente en la oferta mexicana de energía. Por el contrario, busca los mayores aumentos posibles en extracción de petróleo y gas en campos maduros o abandonados.

Priorizar la producción primaria de hidrocarburos, más que su transformación industrial, amenaza con mantener — al menos por diez años — la insuficiencia dinámica de oferta de petrolíferos, las consecuentes importaciones de éstos y el saldo negativo de la balanza comercial del sector. En tercer lugar, la reforma refuerza el sesgo exportador de crudo y el sesgo importador de gas natural y derivados industriales de los hidrocarburos, pues las inversiones en extracción tendrán como destino preferente los mercados externos y las inversiones en infraestructura se orientarán a la importación de gas natural, petrolíferos, y productos petroquímicos.

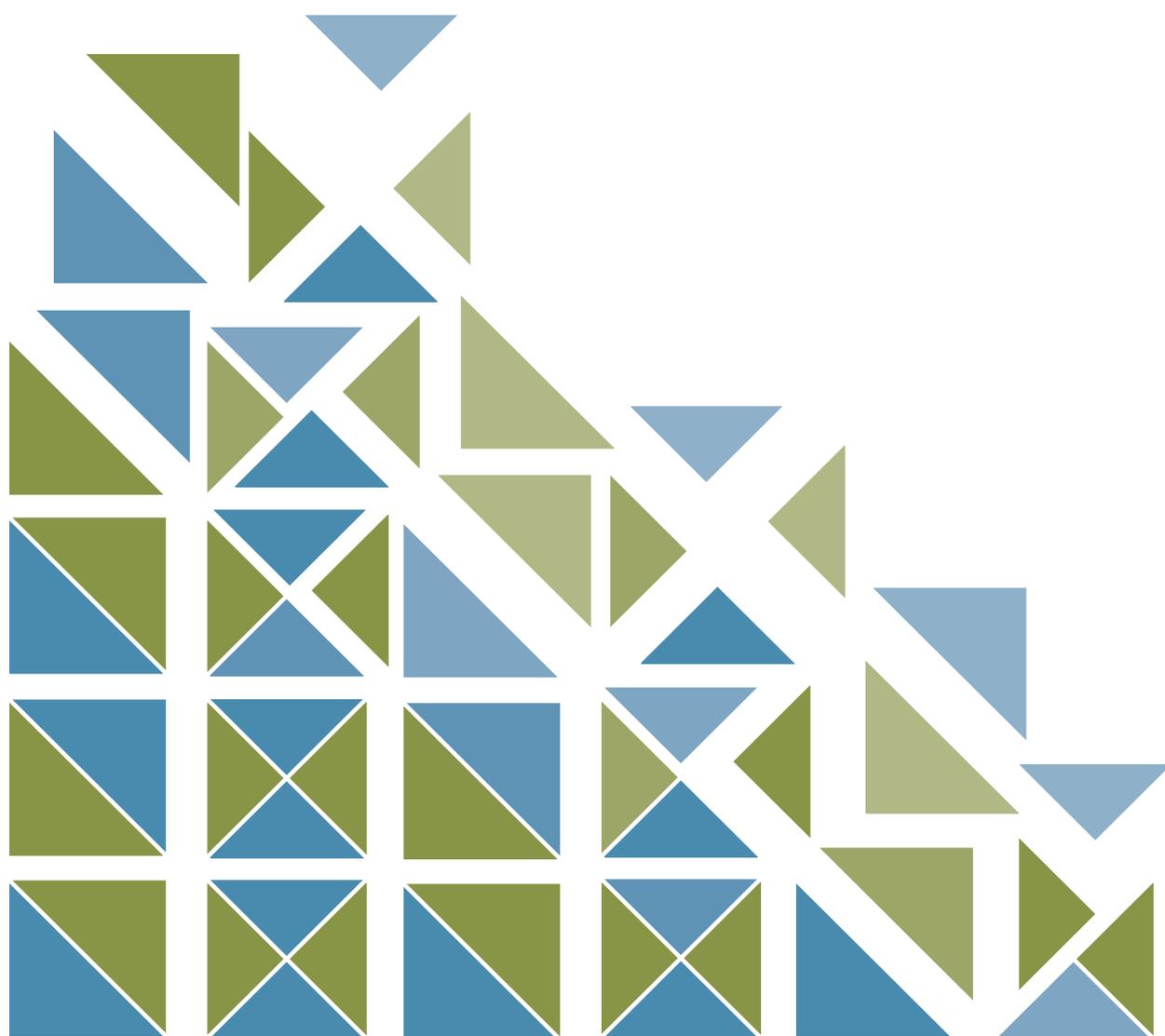
Con los problemas descritos, el nuevo paradigma petrolero forjado constituye un retorno al modelo de enclave primario exportador, justificado en que la inversión extranjera directa permita fortalecer el horizonte de explotación y extracción acelerada.

El modelo de reforma que el país requiere — basado en una política energética para el desarrollo — tendería a fortalecer al Estado en la rectoría del sector; abandonarían el sesgo exportador primario, priorizando los hidrocarburos a garantizar la seguridad energética de la nación y a satisfacer las demandas nacionales. Para ambos objetivos, debe rectificarse la escasa atención sobre un desarrollo de energías renovables, que signifique también la contribución de México al empeño global de combatir el cambio climático. La transición energética es la más importante ausencia en la reforma, susceptible de hacer viable la transformación del sistema energético nacional en torno a una estrategia de desarrollo económico y social sustentable.





Crecimiento Económico y  
Transformación Productiva:  
Tres décadas de éxito  
externo y fracaso interno





# Crecimiento Económico y Transformación Productiva: Tres décadas de éxito externo y fracaso interno\*<sup>1</sup>

*"There is no country with a more starking contrast between its external success and its domestic failure"*

*D.Rodrik, (The Economist, Sept 2015)*

## Introducción

Al inicio de los 1980s México inauguró la crisis internacional de la deuda al declarar la moratoria temporal sobre el pago de su deuda externa en el marco de una aguda crisis de balanza de pagos y fiscal. Para enfrentar esta crisis, el gobierno del Presidente De la Madrid (1982-86) dio un giro radical a la pauta de desarrollo del país, y puso en marcha una serie de reformas para transformar la estructura productiva del país mediante, por una parte, la eliminación del proteccionismo y la reducción marcada de la intervención del Estado en la asignación de recursos y, por otra parte, al colocar como objetivo prioritario de la política macroeconómica asegurar una baja inflación y un muy acotado déficit fiscal. El supuesto detrás de este giro radical era que las reformas de mercado junto con la estabilización nominal eran condiciones necesarias y suficientes para insertar a la economía mexicana en una senda de expansión alta y sostenida con estabilidad de precios y solvencia macroeconómica liderada por las exportaciones y la inversión privada.

La aplicación de tal agenda neoliberal se ha profundizado en los cinco sexenios y medio transcurridos desde su implantación, no obstante los cambios de partido en el poder. En efecto, desde entonces la apertura externa se ha ido ampliando mucho más allá de la esfera comercial, y se extiende a la actividad bancaria y la inversión extranjera directa entra casi sin restricción a la actividad industrial, incluyendo algunas antes vedadas como la de intermediación financiera y la del petróleo. La política industrial perdió fuerza y su papel como instrumento de transformación de la estructura productiva fue ocupado por la política comercial, basada en la apertura y en la firma de tratados comerciales bilaterales o multilaterales; siendo el más reciente el Acuerdo Transpacífico (ATP). No está demás señalar que en estas tres décadas no ha habido una política activa de promoción de exportaciones, más allá de la maquila. Además, la orientación de la política cambiaria al control de la inflación ha colocado al tipo de cambio real por buen tiempo en una tendencia de apreciación de largo plazo que mina la competitividad internacional. A la vez, la banca de desarrollo fue reconvertida a desempeñar funciones de intermediación de segundo piso lo que mermó significativamente, por no decir canceló, su capacidad de proveer recursos directos a la inversión productiva.

La actual administración enfatizó desde sus primeros días, su compromiso de lanzar

---

\* Autor principal: Juan Carlos Moreno-Brid, Profesor Titular C, Facultad de Economía, UNAM. El autor agradece el apoyo de Javier Castañeda.

<sup>1</sup> Se agradecen los comentarios recibidos en el seminario organizado por el PUED: 8º Diálogo Nacional por un México Social: El Desarrollo Ahora. Auditorio Narciso Bassols Edificio B, Facultad de Economía, UNAM 21-22 de octubre 2015. El presente trabajo se apoya fuertemente en los siguientes textos del autor: J.C. Moreno Brid, (2013 y 2015) citados en la bibliografía.

una nueva serie de reformas, desde su perspectiva, diseñadas para impulsar un alza sostenida del Producto Interno Bruto (PIB) a tasas anuales del 5% o más. Marca señera de ella fue el Pacto por México; acuerdo firmado por los líderes de los tres partidos políticos más importantes que identificó una serie de compromisos y de acciones políticas dirigidas a transformar la estructura política, económica y social de México y a establecer como prioridad la inserción de la economía en una senda de alto crecimiento. Se especifica que el Pacto “tiene como objetivo sentar las bases de un nuevo acuerdo político para impulsar el crecimiento económico y generar los empleos de calidad que demandan los mexicanos” (Pacto por México, 2012, p. 2). En la primera mitad del sexenio, dichas reformas fueron aprobadas por el Congreso y puestas en marcha, incluyendo en los ámbitos fiscal, financiero, de telecomunicaciones y del sector energético.

En cuanto a la propuesta para modificar la estructura productiva, desde el inicio del mandato el Presidente y altos funcionarios del gabinete declararon que, a diferencia de para los cinco precedentes, para este gobierno la política industrial es un instrumento legítimo y potente para ese empeño y así impulsar un crecimiento robusto (Foro México, 2013). En sus palabras, “La nueva política industrial y tecnológica debe servir para reindustrializar al país. Continuar fomentando exportaciones con mayor valor agregado, pero vinculadas mediante cadenas productivas al impulso del mercado interno, propiciando en la industria maquiladora mayor contenido nacional. Se desarrollarán nuevos sectores, como el aeronáutico, la nanotecnología y simultáneamente se reconvertirán sectores tradicionales, como el textil y el calzado”. (Fundación Colosio, 2013, p. 30). Sin

embargo, en la práctica, los avances en dirección de aplicación de una política activa de desarrollo productivo –de una política industrial- no van mucho más allá de ofrecer un nuevo diagnóstico (ver SHCP, 2015 y trabajos recientes de R.Haussman 2014).

En los hechos las medidas más importantes del actual gobierno para cambiar la estructura productiva caen, una vez más, en los terrenos de la política comercial y de competencia. Más específicamente, la principal acción al respecto es la firma del Acuerdo Trans-Pacífico (Trans-Pacific Partnership) y el fortalecimiento de la comisión de competencia. En consecuencia, estas medidas junto con la prudencia fiscal y la política monetaria son los instrumentos centrales, además de la apertura del sector petrolero y de telecomunicaciones a la inversión privada, en la búsqueda de una transformación estructural para un crecimiento elevado de la economía mexicana.

Al cierre del 2015, transcurrida la mitad del sexenio, el balance macroeconómico y social muestra aciertos y grandes falencias; un balance muy lejos de las favorables promesas del Pacto y del Momento Mexicano. Entre los primeros están la baja inflación, el acotado déficit fiscal y cierto fortalecimiento de la carga tributaria. Entre las segundas está el aún más lento crecimiento económico (2% en promedio anual), así como el aumento de la pobreza y de la desigualdad. Con ello México -el caso emblemático de la aplicación de reformas macroeconómicas de mercado- lleva ya tres décadas con un patrón de escaso crecimiento, desigualdad y pobreza en un marco de baja inflación y acotado déficit presupuestal.

El objetivo del presente capítulo es identificar los fallos y pendientes de la política económica y reformas que ha seguido México

por tantos años y derivar lecciones que ayuden a poner en marcha una agenda de políticas para un nuevo curso de desarrollo con rápido crecimiento y cuidado a los balances macro fundamentales. El análisis se nutre de la perspectiva estructuralista del desarrollo, que sostiene que el crecimiento económico y la reducción de la desigualdad son objetivos complementarios –no antagónicos, ni secuenciales- y que afirma que para alcanzarlos es indispensable aplicar políticas para transformar la estructura productiva y para redistribuir el ingreso de manera más progresiva a favor de los salarios y las remuneraciones al trabajo y, en general, los que menos tienen.

### **Logros, errores y omisiones de la política macroeconómica neoliberal en México**

**A. Estabilización y auge exportador de las manufacturas.** Las reformas macroeconómicas se implementaron rápidamente. Pronto México abrió en forma unilateral sus mercados a la competencia extranjera y comenzó a reducir drásticamente la escala y alcance de la intervención del Estado en la economía. Ello incluyó el desmantelamiento de la política industrial, salvo por el programa de maquila, y la reorientación de la política social para focalizarla a la población más pobre con base en programas de transferencias condicionadas.

Para fines de los ochenta la estrategia había comenzado a conseguir los resultados buscados en cuanto a la estabilización macroeconómica en términos nominales. De hecho, ya desde hace años, el alza anual del índice de precios al consumidor ha sido de un dígito, por lo general inferior al 4%. El déficit

fiscal —excluyendo la inversión de Petróleos Mexicanos y los pasivos contingentes derivados de las pensiones de seguridad social, permanece inferior al 3% del PIB. Sin embargo, su ajuste se logró más por la contracción de la inversión pública que por el alza de la carga tributaria, la eliminación de la elusión fiscal y los regímenes especiales. Con ello, sigue pendiente la corrección de fragilidades importantes en esta materia. Así, la capacidad de aplicar una política fiscal contracíclica ante choques exógenos adversos es muy limitada. Asimismo, en su conjunto tiene escaso impacto sobre la distribución del ingreso. Además, no obstante la reciente reforma fiscal puesta en marcha por este gobierno, la carga tributaria como proporción del PIB, excluyendo los ingresos del petróleo, es inferior a 14%, una de las más bajas de América Latina. Punto preocupante es que el balance fiscal primario ha registrado números rojos en años recientes, lo que se ha agravado en 2014-15 con la caída del precio internacional del petróleo.

Éxito innegable de las reformas ha sido la reorientación de la actividad productiva hacia el mercado externo, fundamentalmente al de los Estados Unidos. De constituir menos del 10% del PIB en 1981, hoy en día las exportaciones contribuyen a este con más de 35%. Además, de ser mayoritariamente petroleras, pasaron a estar dominadas por manufacturas con un aumento en la intensidad tecnológica de la canasta de productos exportados. A inicio de los 1990's alrededor de un 30% de las exportaciones eran de mediana o alta intensidad tecnológica; para 2012, la proporción superaba el 60%. Las manufacturas, de representar menos del 20% de las exportaciones totales del país en los 1980's, ya constituyen más de 80% debido en parte a la implementación del Tratado de Libre

Comercio de América del Norte que les abrió más el mercado de Estados Unidos (ver López-Córdova, 2002). Por demás impresionante es que desde su puesta en marcha hasta 2012 –los datos más recientes– solamente China y Corea del Sur superaron a México en cuanto al aumento de su participación en el mercado mundial manufacturero. No está demás señalar que ya desde 1985, México se ubicaba entre los diez primeros países exportadores (no petroleros) en el ámbito mundial (Ver Moreno-Brid y Ros, 2010). Sin duda el TLCAN abrió la oportunidad de exportar hacia los Estados Unidos, el mercado más grande del mundo. Pero también el éxito exportador se sustenta en parte en los programas de desarrollo sectoriales puestos en marcha en la fase anterior de la industrialización guiada por el Estado. No es casualidad que entre las exportaciones más dinámicas están las de actividades industriales que se beneficiaron de dichos programas por buen tiempo.

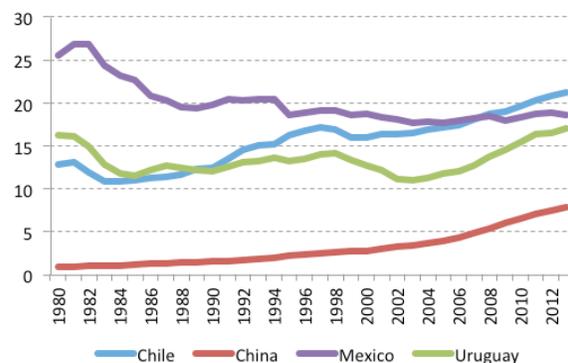
En los últimos veinte años, las exportaciones han sido el componente más dinámico de la industria manufacturera mexicana, impulsadas ciertamente por el TLCAN. También fue estimulado por el derrumbe del mercado interno en 1995, que forzó a las empresas a explorar mercados externos para compensar la caída en sus ventas locales, y por la aguda depreciación del tipo de cambio del peso frente al dólar (45% en términos reales). En este proceso las maquiladoras se constituyeron como el agente más relevante del impulso a la exportación. El impacto a nivel micro para las empresas se distribuye de manera muy concentrada en pocas empresas de gran tamaño, ligadas a corporaciones transnacionales. Finalmente, a pesar del impresionante desempeño de las exportaciones desde la firma del TLCAN, reflejado en un superávit comercial con

los Estados Unidos, México ha registrado sistemáticamente un déficit en su comercio de manufacturas. De hecho, el superávit comercial derivado de las maquiladoras y de la industria petrolera ha sido incapaz de compensar el déficit que se ha generado en el resto de la economía.

### B. Pero lento crecimiento de la actividad económica.

Las reformas tuvieron un innegable logro en consolidar una baja inflación, un acotado déficit público como proporción del PIB y un auge exportador manufacturero. Pero no lograron detonar un crecimiento más elevado y sostenido de la actividad económica. Esta falta de dinamismo conllevó a que mientras que en 1990 México aportó 2.7% del PIB mundial, en 2013 sólo contribuyó con 2.1% de este. Asimismo, en vez de estrechar las brechas de desarrollo con nuestro vecino del norte, la hemos ensanchado, en contraste con otros países que la han ido recortando en este lapso. Tómese como ilustración la evolución comparativa del PIB per cápita, el indicador más básico del dinamismo o desempeño económico de México y otras economías emergentes frente al de los Estados Unidos.

**Gráfico 1. PIB real per cápita de México, Chile, China y Uruguay como porcentaje de Estados Unidos, 1980-2013 a/**



Fuente: Elaboración propia con base en World Development Indicators del Banco Mundial, a partir de datos expresados en dólares constantes de 2005.

Como muestra el gráfico 1, en 1980 el producto per cápita de México tenía un nivel equivalente al 26% del de Estados Unidos, en 1994 era menor, de solo 20.4%. Después, y ya con el TLCAN en marcha, la divergencia persistió. De esta forma en 2013 el PIB *per cápita* tenía un rezago todavía mayor frente al de Estados Unidos, de magnitud similar al de 1950. El contraste con el desempeño de China, Chile y Uruguay en este terreno es evidente.

Este mayor rezago responde al hecho que el PIB real de México creció a un ritmo más lento durante 1987-2014, ya con las reformas de mercado en plena marcha, que en el periodo previo 1960-81 de industrialización liderada por el Estado (Kehoe, 2010; Kehoe y Meza, 2012; Moreno-Brid y Ros, 2009). De 1987 a la fecha, la tasa anual promedio de expansión del PIB en términos reales fue de 2.6%, menos de la mitad del promedio registrado en 1960-81 (6.7%). Si tomamos en cuenta solamente el desempeño en lo que va del actual sexenio, es decir en su primera mitad, el alza media anual del PIB real es incluso más baja. Lo mismo ocurre con la manufactura, nuestro nuevo motor del crecimiento. Mientras que en 1960-81, el PIB manufacturero se expandió a una tasa promedio anual de 5.4%, su ritmo de actividad colapsó en 1982-86, y desde entonces su alza media anual es inferior al 3%. ¿Por qué nuestra industria manufacturera al mismo tiempo en que se convertía en el pilar exportador más impactante, perdía capacidad de arrastrar al resto de la economía a una plataforma de alto crecimiento? ¿Por qué se da un magro desempeño del valor agregado manufacturero en medio de un auge de sus exportaciones? ¿Cómo se explica que México se haya convertido en una potencia exportadora de manufacturas, en el marco de una economía con bajo déficit fiscal e inflación

y esté empantanada en una trayectoria de baja expansión?

Para la administración del Presidente Peña Nieto, la causa fundamental del lento crecimiento de la economía mexicana reside en la baja productividad. Elevarla se ha vuelto su preocupación central y busca lograrlo mediante diferentes reformas, cambios en regulaciones, firma de nuevos tratados comerciales, y diversas formas más. Curiosamente ninguna de ellas contempla esfuerzos específicos para elevar la inversión pública o privada. Esto es un gran error.

Elevar la productividad a nivel de la economía en su conjunto requiere como prerequisite fortalecer la formación de capital. Desde nuestra perspectiva, el lento crecimiento del PIB y de la productividad se relaciona con tres factores interdependientes, ligados más bien con la peculiar estructura económica que ha ido conformándose en nuestro país en estas tres décadas, algunos de orden coyunturales y otros más bien acentuando tendencias de larga data.

En primer lugar, debe subrayarse que el auge exportador de manufacturas estuvo acompañado por una intensa penetración de las importaciones en el mercado mexicano (ver Moreno-Brid, 1999). De hecho, aproximadamente el 33% del incremento de la demanda agregada de la economía mexicana desde mediados de los 1980s a inicios de la presente década fue satisfecho por importaciones. Tan intensa penetración, reflejada en el aumento de su elasticidad ingreso, refleja en parte el alza del consumo de bienes y servicios del extranjero ante el desmantelamiento que se dio en México de las barreras comerciales, después de décadas de proteccionismo. Pero también es consecuencia de la ruptura de cadenas de

valor agregado internas en tanto que múltiples encadenamientos -hacia adelante y atrás- del tejido productivo local –en múltiples celdas de la matriz insumo producto interna- fueron rotos y reemplazados por bienes intermedios del extranjero. Razón adicional, complementaria, es que la expansión de las exportaciones fue posible solo por su creciente dependencia de insumos intermedios importados.

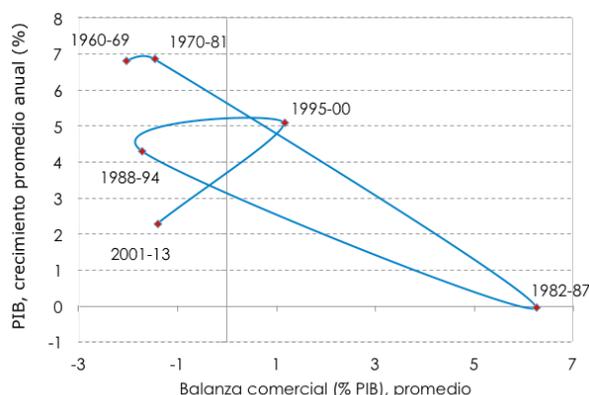
En ese sentido, se da una divergente dinámica de la industria manufacturera con un lento crecimiento de su valor agregado acompañado de un alza intensa del valor y volumen de sus exportaciones. Ello refleja un cambio estructural que la ha llevado a convertirse más en una actividad de ensamblaje -intensiva en insumos importados- que en una industria de transformación en su sentido estricto que incorpore y se integre al tejido productivo nacional. Tal generalización de los procesos tipo “maquila” en nuestro país en estas tres décadas reflejan por una parte el cambio en precios relativos a favor de los no-transables merced a la apreciación real persistente del tipo de cambio y, por otra muy relacionada, también acusan la debilidad de la formación bruta de capital fijo en la industria orientándose más hacia la producción de bienes no comerciables. Asimismo, la eliminación de la política industrial fue otro elemento que actuó en su contra. Todo ello minó la competitividad de corto y largo plazo, así como la productividad.

Así, el repunte de la exportación y la importación de México post-reformas ha traído aparejado una digamos mayor polarización de la estructura productiva hacia un aparato dual en que algunas, pocas, grandes empresas se han convertido en exitosos competidores en los mercados mundiales, con tecnología de punta. Estas, sin embargo, tienen un magro y

a todas luces insuficiente contacto comercial con los fabricantes nacionales de insumos, y bienes intermedios. Contrasta con este brillante lado del modelo la enorme cantidad de pequeñas, medianas y microempresas que marcan nuestra matriz industrial, virtualmente marginadas del impulso y beneficios del auge exportador. Estas atienden, con fuertes restricciones en su acceso al crédito y a la tecnología, al mercado interno. Dicho mercado se debilita por la creciente concentración del ingreso, evidenciada en años recientes por el deterioro del poder de compra de las remuneraciones laborales medias y por la caída de la participación de la masa salarial en el PIB.

Como muestra el gráfico 2, el crecimiento de la economía mexicana enfrenta una fuerte restricción externa; en la medida en que magnitudes similares del déficit comercial (como % del PIB) se asocian a un cada vez más baja tasa media de expansión del nivel de actividad en términos reales. En los 1960's y 1970's, el PIB real creció a una media anual de 7% y un déficit comercial de 2.5% del PIB. En 1988-94, al inicio de la estrategia neoliberal, la tasa media de crecimiento del PIB real bajó a 4%, y el déficit comercial subió. Para 2001-13 el ritmo medio de expansión anual fue apenas superior al 2% pero el déficit comercial alcanzó una proporción del PIB similar a la de los 1970s cuando se crecía tres veces más rápidamente. La gráfica sugiere que, en las condiciones actuales, si la economía creciese a las tasas de 6 o 7% que se requieren para crear los empleos que demanda su fuerza de trabajo y frenar el alza en la pobreza, es muy probable que el déficit comercial se disparase como proporción del PIB, y se corriese el riesgo de detonar una crisis de balanza de pagos.

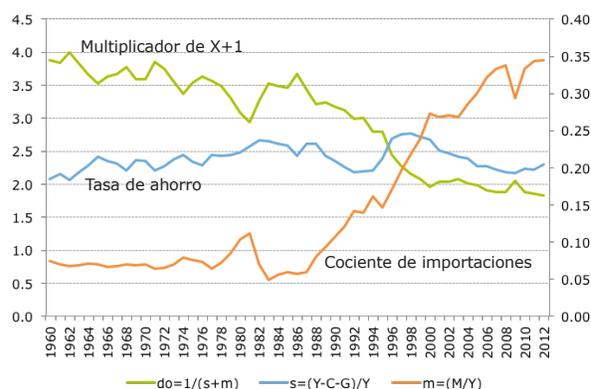
**Gráfico 2. México: Crecimiento económico y balance comercial en periodos seleccionados, 1960-2013**



Fuente: Elaboraciones propias del autor con base en datos oficiales

Otra perspectiva para conmensurar el impacto de las reformas y el creciente comercio exterior que indujeron sobre la tasa de expansión de largo plazo de la economía mexicana se ofrece en el gráfico 3. En él se muestra la evolución del coeficiente de ahorro, la penetración de las importaciones en el PIB y el "multiplicador" del ingreso en México desde 1960 a 2013, calculados con base en el modelo keynesiano más sencillo.

**Gráfico 3. México: Tasa de ahorro, coeficiente de penetración de importaciones y multiplicador keynesiano del ingreso. 1960-2013**



Fuente: Elaboraciones propias del autor con base en datos oficiales aplicados al modelo keynesiano más sencillo del multiplicador del ingreso tomando como elementos exógenos la formación bruta de capital fijo pública y privada y las exportaciones.

Como se observa en el gráfico, en estas tres décadas se dio un alza en el cociente de penetración de las importaciones ( $m$ ) que subió cerca de 30 puntos porcentuales del PIB. Dicha alza responde a un aumento mayúsculo de la elasticidad-ingreso de las importaciones, en el marco de una tendencia de largo plazo a la apreciación del tipo de

**Cuadro 1: México. Multiplicador del ingreso y peso relativo de la inversión y de las exportaciones como motores de la demanda agregada. Periodos seleccionados, 1960-81, 1987-2013**

	PIB		Inversión		Exportaciones			Multiplicador
	$(Y - Y_{t-1}) / Y_{t-1}$	$\Delta I / I_{t-1}$	$I_{t-1} / Y_{t-1}$		$\Delta X / X_{t-1}$	$X_{t-1} / Y_{t-1}$		$\alpha$
	(A)	(B)	(C)	D=(B)(C)	(E)	(F)	G=(E)(F)	(A)/(D+G)
1960-1981	3.07	5.25	0.14	0.75	3.11	0.09	0.27	<b>3.01</b>
Tcpa	-6.91	-9.12			-6.97			
1987-2013	0.94	2.13	0.13	0.28	3.28	0.14	0.47	<b>1.25</b>
Tcpa	-2.59	-4.48			-5.75			

Nota: Las columnas A, B y E del cuadro reportan respectivamente el crecimiento del PIB real, de la inversión bruta fija y de las exportaciones entre el año final y el inicial correspondientes a cada uno de los dos periodos seleccionados. Las cifras entre paréntesis reportadas en los renglones inferiores reportan las tasa medias de crecimiento anual de las variables correspondientes en los periodos señalados. Las columnas C y F reportan los cocientes de inversión a PIB y de exportaciones a PIB en el año inicial de cada periodo respectivamente. Finalmente las columnas D y G reportan el peso respectivo de la inversión y de las exportaciones como motor de la demanda agregada, con base en el modelo keynesiano del multiplicador del ingreso.

Fuente: Elaboraciones propias del autor con base en datos oficiales aplicados al modelo keynesiano más sencillo del multiplicador del ingreso tomando como elementos exógenos la formación bruta de capital fijo pública y privada y las exportaciones.

cambio real. El gráfico también muestra la evolución de la tasa de ahorro(s) con dos fase. La primera de 1960 a fines de los 1990 que, con variaciones, la elevó en cinco puntos a colocarla en 25% del PIB. La siguiente fase revirtió esta alza y la colocó ligeramente por debajo del 20%. El efecto combinado de estos movimientos se tradujo en una caída del coeficiente multiplicador keynesiano [ $1/(s+m)$ ] que pasó de un promedio de 3.1 en 1960-81 a 1.2 en 1987-2013 (ver cuadro 1). Ello mermó el efecto de arrastre de la inversión y las exportaciones sobre el PIB total.

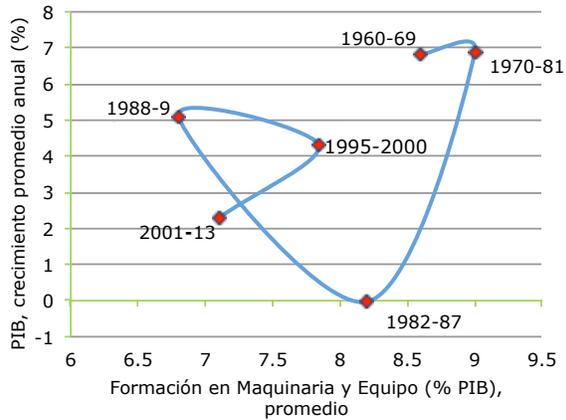
Como reporta el cuadro 1 la inversión tuvo un mucho menor impulso en el segundo período, pues creció a una media anual de 4.5% en términos reales, menos de la mitad de la tasa media de 9.1% que registró en 1960-81. Curiosamente, las exportaciones en términos reales crecieron en promedio a una tasa ligeramente mayor en el primer período que en el segundo. Con todo, y como muestra las columnas D y E del cuadro 1, en 1960-81 la inversión tuvo casi el triple del peso que las exportaciones como motor de la demanda (0.75 vs 0.27). En el segundo período ocurrió lo contrario, el peso de las exportaciones (0.48) casi duplicó al de la inversión (0.27). Es decir en efecto se dio el tan buscado "export-led growth". Sin embargo, la pérdida de impulso de la inversión –insuficientemente compensada por el auge exportador- aunada a la caída del coeficiente del multiplicador repercutió en una pérdida de dinamismo de la economía en su conjunto. El ritmo de expansión anual del PIB real pasó de 6.9% en 1960-81 a 2.7% en 1987-2013.

Hay debate sobre el peso relativo del menor impulso de la inversión y el de la baja del multiplicador como factores explicativos del escaso crecimiento económico. Ambos hechos

están interrelacionados y son relevantes. Nuestros cálculos concluyen que, dada la caída del coeficiente multiplicador, si la inversión hubiera mantenido el impulso de 1960-81, la tasa de crecimiento anual del PIB en 1987-2013 hubiera sido 4%; es decir superior al 2.7% registrado pero muy abajo del 6.9% de 1960-81. Por otra parte, si el coeficiente multiplicador hubiera permanecido constante, el alza media anual del PIB en 1987-2013 hubiera sido alrededor del 5% anual aun con la pérdida de impulso de la inversión. Con el menor multiplicador, mantener en 1987-2013 el crecimiento anual del PIB previo, de 6.9%, hubiera requerido 14% de expansión anual de la inversión; ritmo jamás registrado de manera persistente en el país.

Ello nos lleva a subrayar que otro factor detrás del lento crecimiento de la economía mexicana, e íntimamente ligado al creciente peso de la restricción externa, es la pérdida de dinamismo de la inversión. La formación bruta de capital fijo como proporción del PIB se derrumbó inmediatamente después de la crisis de 1982. Su recuperación desde entonces ha sido solo parcial. En los años recientes, el cociente de inversión oscila cerca de 22%, menor al de 1981 y al menos tres puntos por debajo del 25% que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y otros estiman como coeficiente mínimo necesario para alcanzar tasas anuales de crecimiento económico que superen el 5% (CEPAL, 2012).

**Gráfico 4. México: Coeficiente de inversión en maquinaria y equipo y crecimiento del PIB real, períodos seleccionados. 1960-2013**



Fuente: Elaboraciones propias del autor con base en datos oficiales

El gráfico 4 muestra que la caída del cociente de inversión en maquinaria y equipo, de varios puntos en este lapso, está relacionada con la pérdida de impulso de la economía, sin duda, la baja en la productividad total. La débil respuesta de la inversión privada a las reformas macroeconómicas se liga asimismo a la contracción del cociente de inversión pública- Esta ha bajado ocho puntos del PIB entre 1982 y la actualidad para colocarse cerca de 4%; la cifra más baja desde los 1950's. Más aun en los tres años de la presente administración ha caído en términos reales (INEGI, 2015, CEESP, 2015). Esta baja en la formación de capital fijo, y sobre todo en infraestructura y maquinaria y equipo, ha quizás contraído el potencial de crecimiento de largo plazo de la economía mexicana. Tal rezago socavó nuestra competitividad tanto en el mercado externo como en el interno. Para que la economía crezca a tasas anuales aceptables de manera persistente, digamos del 5%, urge modernizar la infraestructura y mayor inversión en maquinaria especialmente en maquinaria y equipo en sectores de bienes transables.

Finalmente, la evidencia indica que contar un sector manufacturero robusto, internacionalmente competitivo y capaz de generar exportaciones netas y de crear empleo es prácticamente una condición indispensable de las grandes economías emergentes si quieren entrar en una senda de crecimiento alto y continuo. México no es la excepción. Su agenda de desarrollo debe incluir políticas especialmente orientadas a elevar la competitividad de la manufactura en el mercado nacional y en el mundial, con base en actividades de conocimiento y de innovación intensa y con más eslabonamientos significativos hacia adelante y hacia atrás con proveedores nacionales.

En consecuencia urge implementar políticas para transformar la industria manufacturera mexicana, a fin de que: 1) se inserte dinámicamente en los mercados de exportación (Estados Unidos y Asia) basada cada vez más en actividades intensivas de conocimiento y no en salarios bajos; 2) genere cada vez más eslabonamientos fuertes con los proveedores nacionales de modo que, al aumentar el contenido local, se fortalece su capacidad de impulso al resto de la economía; y 3) contribuya a ampliar el mercado interno con más y mejores empleos. Esta última meta ha cobrado todavía más relevancia tras la crisis financiera internacional de 2008-09 y la desaceleración subsecuente del comercio mundial. El debilitamiento del comercio mundial cuestiona la viabilidad de las estrategias de crecimiento impulsadas por la exportación en economías medianas y grandes, y las obliga a recargarse más en la expansión de la demanda interna.

## Recomendaciones para una política macro para el desarrollo.

Siguiendo a la CEPAL, son tres los elementos centrales que deben guiar a la política macro en su afán de asegurar no sólo la estabilidad nominal, sino la expansión fuerte y sostenida de la economía mexicana. Estos tres elementos pueden identificarse con las contribuciones de Keynes, Schumpeter y Hirschman. El primero enfatiza la necesidad de que el aparato productivo se oriente a la búsqueda de mercados con fuerte demanda de corto y sobre todo de largo plazo. El segundo centra su atención en los procesos de producción y manufactura locales, y recomienda que éstos dependan cada vez más de innovación y sofisticación tecnológica y no de bajos salarios. Tal superación permite a las diferentes industrias y actividades del país ascender, o ganar espacio en las cadenas globales de valor agregado. El tercero, derivado de contribuciones de Hirschman, indica que la política industrial tiene que adoptar como objetivo, además de cumplir los mandatos Keynesiano y Schumpeteriano, la reconstrucción de encadenamientos hacia atrás y hacia adelante para densificar la matriz inter-industrial de la economía de México. En los hechos este factor estuvo lamentablemente ausente en las reflexiones o consideraciones sobre la nueva estrategia de desarrollo seguida por México desde mediados de los 1980s. Su ausencia explica la paradoja del auge exportador con sus fuertes rasgos Keynesiano y Schumpeteriano, pero con una dualidad creciente cimentada en la falta del marco Hirschmaniano que hubiese corregido la incapacidad del sector exportador de arrastrar al resto de la economía en una plataforma de expansión elevada y persistente de largo plazo.

La reconstrucción, o transformación

estructural, en la medida en que vaya avanzando de manera exitosa, por si misma elevará el coeficiente multiplicador de la inversión y de las exportaciones. Para que lo haga de manera sistemática, la economía mexicana tendrá que abordar exitosamente un reto de su transformación estructural que le quedó pendiente tanto de su etapa de industrialización liderada por el Estado y la protección comercial como de las de reformas de mercado. Este reto es el de concluir la fase más difícil, la creación de una industria nacional de bienes de capital. Cifras de INEGI indican que en los últimos diez años casi un 70% de la demanda de maquinaria y equipo es satisfecha mediante importaciones. La presión inherente que ello impone al balance de pagos es preocupante pues implica que aun si se instrumentase una estrategia de un empuje fuerte y coordinado a la formación de capital, a menos que genere divisas netas pronto, tenderá a presionar al balance comercial y el mercado de divisas.

Finalmente, una lección adicional se liga al tipo de cambio como variable fundamental tanto en la competitividad internacional vía su efecto en los precios y costos unitarios, así como en los salarios reales, como en la orientación de la inversión hacia sectores transables o no transables. La historia económica moderna de América Latina muestra que los períodos de auge, entendidos como al menos cinco años de expansión sostenida del PIB de más de 3% tienden a estar asociados con una depreciación del tipo de cambio real, sea en el lapso que se persiste su robusto impulso o bien previo al inicio del repunte. Son contados, y de hecho muy contados, los episodios de auge en la región asociados a la apreciación del tipo de cambio real. Los escasos episodios de este tipo corresponden a economías cuyas exportaciones y estructura

productiva es altamente intensiva en recursos naturales. La conducción de una política cambiaria como instrumento de una estrategia de transformación productiva para la igualdad implica, en las condiciones actuales de apertura de los mercados financieros internacionales e intensos y volátiles flujos de capital de corto plazo, incorporar el manejo o administración de la cuenta de capitales de la balanza de pagos. Este manejo debe ser visto como un instrumento con uso legítimo tanto en períodos de relativa tranquilidad en los mercados internacionales y no solo para episodios de crisis o fuerte presión en el mercado de divisas.

Post-2009 el panorama empeoró pues las exportaciones han perdido impulso ante el debilitamiento de la economía y del comercio mundiales que, además, no parece retomarán carrera en el futuro cercano. Esta nueva normalidad obliga a México a instrumentar una agenda de desarrollo basad en dos pilares. El primero es el de poner en marcha un acuerdo nacional para impulsar la inversión –privada y pública- que en combinación con una firme política industrial densifique la matriz productiva interna, consolide cadenas de valor agregado y produzca bienes que compitan tanto en el mercado externo como también en el mercado interno en calidad y precio con las importaciones. El segundo elemento es colocar la lucha contra la desigualdad en el centro de las preocupaciones de la agenda de desarrollo. La imperante reponderación del mercado interno como motor fundamental, aunque no exclusivo, del crecimiento económico exige colocar a la lucha contra la desigualdad y la pobreza en el centro de la agenda de desarrollo.

A un nivel de más detalle, es obligación del gobierno identificar un conjunto de

indicadores o variables cuyos niveles o pautas de crecimiento sean objetivo de la política macroeconómica. En buena parte del período de posguerra y la construcción del Estado Revolucionario en México la estabilización tuvo como objetivo mantener el equilibrio en dos flancos. El equilibrio interno que comprendía preservar la estabilidad de precios y mantener un ritmo elevado de actividad económica compatible con el pleno empleo. El equilibrio externo se ceñía a evitar situaciones críticas en la balanza de pagos y la disponibilidad de divisas. Después, y en parte asociado a la crisis internacional de la deuda de la década de los ochenta y el giro de la política económica en línea con el llamado Consenso de Washington, se generalizó la interpretación ortodoxa de la estabilización circunscrita a preservar una baja inflación y un acotado o nulo déficit fiscal. Este vuelco de ponderación a favor de las variables nominales llevó más temprano que tarde a excluir al pleno empleo y al crecimiento del producto interno bruto real del conjunto de objetivos directos de la política de estabilización.

La racionalidad o supuesto detrás de dicho giro fue doble con graves implicaciones para el desarrollo del país. Por una parte comenzó a prevalecer la noción que la estabilización de las variables nominales era condición suficiente —además de necesaria— para conseguir eventualmente la estabilización de las variables reales, es decir del empleo, el crecimiento de la actividad productiva y de la balanza de pagos. Por otra parte, tal razonamiento se complementó con la afirmación que la expansión del producto y de la ocupación eran mero reflejo de la evolución de las condiciones de oferta de la economía —acumulación de factores y productividad— sobre los cuales la política de estabilización tenía nula influencia. De hecho en algunos

años, y hasta la crisis de la economía mexicana en 1995, la política de estabilización dejó de preocuparse por la magnitud del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos en tanto que no estuviese asociado a un déficit fiscal o inflaciones elevadas (ver Corden 1977 e Informe Anual de Banco de México de 1994). La crisis de balanza de pagos de México en 1995, detonada en un contexto de prudentes finanzas públicas pero un gasto y un endeudamiento privado creciendo aceleradamente, demostró cuan errónea era dicha interpretación. Así se ha vuelto a incorporar el desequilibrio externo en su esfera de monitoreo.

Los resultados decepcionantes de las tres décadas de reformas de mercado en términos de ritmo de crecimiento económico y en el abatimiento de la pobreza y la desigualdad en nuestro país nos llevan a concluir que urge que el diseño de la política macro se asiente en una concepción amplia de la estabilización macroeconómica que vaya más allá de la esfera nominal y cubra la real. Esta concepción, sin descuidar la evolución de variables nominales como la inflación, la sostenibilidad fiscal y la solvencia de instituciones financieras, debe tener como objetivos prioritarios el crecimiento de la actividad productiva y del empleo. Para ello es indispensable centrar la atención de la agenda en impulsar la inversión y mejorar la distribución del ingreso. Esta posición ha adquirido creciente fuerza a raíz de la crisis financiera internacional detonada en 2008-2009 y la política macroeconómica aplicada en respuesta a ella basada en la consolidación fiscal como instrumento central que tiende a profundizar la recesión y agravar las condiciones del mercado de trabajo y de empleo. A la vez, no alivia de manera oportuna ni suficiente la restricción fiscal ni la de balanza de pagos de las economías vulnerables.

Una segunda área en que la política macroeconómica tiene crucial impacto en el desarrollo económico es la de transformación de la estructura productiva. En efecto, la política macro crea incentivos a la orientación y uso de factores productivos por parte del sector privado a la vez que incide en la asignación correspondiente de recursos de y para el sector público —en particular para la formación bruta de capital fijo. A través de diferentes instrumentos, la política macro tiene capacidad significativa de orientar, incentivar o estimular la actividad económica en algunas actividades en detrimento relativo de otras; por ejemplo entre productores de bienes y servicios transables y los de no transables. Dicha asignación de recursos puede afectar la senda de expansión de largo plazo de la economía en la medida en que estos sectores difieran en cuanto a la presencia de actividades con rendimiento crecientes a escala.

Esta concepción del crecimiento económico persistente como la resultante de un círculo virtuoso de transformación productiva tiene importancia en el diseño de la política macroeconómica. Reconoce que la composición actual o de corto plazo de la producción y el empleo, es decir la estructura productiva marca, para bien o para mal, su desempeño y ritmo de expansión de largo plazo. La perspectiva del desarrollo como proceso de cambio estructural resultante de la interdependencia entre, por un lado, el ritmo de expansión de la economía y su forma de inserción en los mercados internacionales y, por otro, la composición del tejido productivo y la distribución del ingreso debe estar en el centro del diseño de la política económica.

Al respecto, desde la óptica de la macro para el desarrollo, la política fiscal y la monetaria tienen objetivos y funciones que

rebasan las que se le asignaba en el consenso prevaleciente pre crisis. En particular la primera, a través de la composición y monto del gasto, en especial la inversión pública en infraestructura, es un instrumento relevante para promover el cambio estructural y por ende el crecimiento económico y el empleo. Asimismo, en la medida en que tiene éxito en su intervención contracíclica e induce períodos sostenidos de uso elevado del acervo de capital y de la capacidad de producción, es un estímulo a la inversión privada. La segunda en sus prelación debe ir más allá de cuidar la inflación, y vigilar asimismo la evolución del crédito y las tasas de interés; además de regular en pro del adecuado funcionamiento de los intermediarios bancarios y no bancarios.

La tercera y última área que consideramos de relevancia central en una política macroeconómica para el desarrollo es la de distribución del ingreso. Su efecto en este campo se manifiesta a través de su incidencia por una parte sobre su impacto en variables clave típicas de su consideración como son la inflación, el desempeño fiscal y los ingresos tributarios y erogaciones corrientes o de inversión. En particular, es evidencia común a diversos estudios de la OCDE, el BID, y la CEPAL entre otras instituciones que la carga tributaria en cuanto a su composición, incidencia y aplicabilidad legal-efectiva con el menor número de regímenes especiales carga tributaria es un determinante fundamental de la distribución del ingreso en las diferentes economías del mundo. Raya en lo dramático que en México, como en la vasta mayoría de países de América Latina, la distribución personal del ingreso medida por el coeficiente GINI es similar independientemente de que se mida antes o después de impuestos. En contraste, en la Unión Europea y el mundo industrializado en general el coeficiente de

GINI cae significativamente cuando se mide con respecto al ingreso después de impuestos. Lo mismo ocurre con el gasto público cuya influencia sobre la distribución del ingreso también puede ser significativa en función del carácter progresivo o regresivo de orientación de sus principales programas así como de su eficiencia y efectividad en la promoción del crecimiento y el empleo.

Por demás importante es que la política macro también incide en la distribución factorial del ingreso a través de su influencia en precios relativos clave: el tipo de cambio, el nivel del salario mínimo y su efecto en el salario y remuneraciones medias, y la tasa de interés. Dichos impactos en el corto plazo y en el largo plazo no necesariamente van en la misma dirección ni tienen la misma magnitud. Por ejemplo, una depreciación significativa del tipo de cambio puede traer en un inmediato o corto plazo un deterioro del salario real. Pero su efecto de mediano y largo plazo puede ser totalmente el opuesto en la medida en que al evitar un proceso de apreciación persistente del tipo de cambio real logre promover un cambio estructural proclive a una mayor inversión en actividades comerciables y una más elevada competitividad internacional y en el mercado interno, con innovación tecnológicas y más elevada capacidad de arrastre del sector exportador al resto de la economía. Así, la política macro condiciona afecta la distribución del ingreso nacional entre las distintas clases, factores, sectores productivos grupos, regiones, familias e individuos.

La búsqueda de una distribución más equitativa del ingreso y de un crecimiento económico elevado y persistente distan de estar en oposición (CEPAL, 2010). Por el contrario ambos objetivos tienen una

interdependencia que les retroalimenta directamente y que vuelve indispensable avanzar concomitantemente en ambos, es decir hacia mayor igualdad en la distribución del ingreso y hacia un crecimiento económico robusto y estable de largo plazo. Ello cobra especial relevancia en las condiciones actuales de bajo impulso de la economía mundial. En efecto, la caída de la demanda externa asociada a la recesión de buena parte del mundo desarrollado obliga a México, como a diversas economías latinoamericanas de tamaño medio o grande, a apoyarse más en el mercado interno para su expansión.

Corresponde a los gobiernos especificar los objetivos prioritarios de la política macroeconómica con relación a las tres áreas en que ejerce influencia sobre el desempeño de la economía. Igualmente es de su capacidad, modulada por el contexto histórico que cada economía de la región atraviesa, la selección de instrumentos y su uso —tanto de corto como de largo plazo— en concordancia con los diversos objetivos fijados para la política macro. Este proceso de selección de instrumentos presupone un diagnóstico o identificación de los obstáculos o restricciones fundamentales que han impedido o siguen impidiendo la consecución de los objetivos o metas prioritarios. Requisito ineludible en este empeño es que la especificación de objetivos e instrumentos de la política macro sea coordinada y con consideración explícita del marco institucional. Es decir se requiere que el diseño y aplicación de la política macro tome muy en cuenta el conjunto de restricciones formales —legales, reglamentarias o de tipo— e informales —normas, costumbres, prácticas o códigos de comportamiento— en vigor que condicionan las interacciones económicas en el momento histórico pertinente. Puesto de otra forma, el

distinto contexto o marco institucional obliga a reconocer que en política macro no hay recetas únicas aplicables uniformemente en todo país y en todo momento.

Finalmente, y por demás importante, en tanto que la política macro incide en distintas áreas de la dinámica de funcionamiento, del desempeño de la economía es evidente que los diversos instrumentos al uso pueden provocar efectos antagónicos, no necesariamente complementarios, sobre algunos de los objetivos fijados. Reconocer estas disyuntivas o trade offs y proponer forma de conciliarlos parcial o totalmente es el quehacer cotidiano de los responsables de la política macro. Ello remite no solo a la capacidad técnica de los diferentes gobiernos sino y por demás importante a su capacidad política y entendimiento de los condicionantes derivados de la economía política y del contexto institucional que enmarca la acción de la política macroeconómica. Nos parece evidente que la política macroeconómica al uso y las reformas de mercado que se han puesto en marcha desde hace tres décadas y que siguen profundizándose no apunta a la agenda de cambio estructural para el desarrollo con igualdad y elevado crecimiento económico que tanto urge a los mexicanos. ¿Cuánto más tiempo se seguirá persistiendo con dicha agenda? La respuesta a esta pregunta tiene implicaciones potencialmente determinantes no solo sobre el futuro económico de vasta proporción de los mexicanos; quizás también sobre la estabilidad social y política del país.



## Referencias

- Blanchard, O., Dell’Ariccia, G., & Mauro, P. (12 de Febrero de 2010). Rethinking Macroeconomic Policy. *IMF Position Note*.
- Blecker, R., & Ibarra, C. (2013). *Trade liberalization and the balance of payments constraint with intermediate imports: the case of Mexico revised*. Nueva York: Estudio Presentado en LASA.
- CEPAL. (2010). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2012). *Cambio estructural para la igualdad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Corden, M. (1977). *Inflation exchange rates and the world economy*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Cordera, R. (2012). *México ante la crisis: hacia un nuevo curso del desarrollo. Lineamientos de política para el crecimiento sustentable y la protección social universal*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Esquivel, G. (2010). De la inestabilidad macroeconómica al estancamiento estabilizador: el papel del diseño y la conducción de la política económica. En N. Lustig, *Crecimiento Económico y Equidad* (págs. 35-78). México: El Colegio de México.
- Ffrench-Davis, R. (2010). Macroeconomía para el desarrollo, desde el financiarismo hasta el productivismo. *Revista de la CEPAL No. 102*, 7-27.
- Foro México. (2013). *Foro México 2012: políticas públicas para un desarrollo incluyente*. México. Obtenido de <http://www.foromexico2013.org/Crecimiento>
- Frenkel, R., & Taylor, L. (2008). Real exchange rate, monetary policy and employment: economic development in a garden of forking paths. En G. Epsteing, & E. Yeldan, *Beyond inflation targeting. Assessing the impacts and policy alternatives* (págs. 28-43). Cheltenham: Edward Elgar.
- Fundación Colosio. (2013). *El futuro que vemos: memoria de los encuentros por el futuro de México*. México: Fundación Colosio.
- Hausman, R., Rodrik, D., & Velasco, A. (2005). *Growth Diagnostic*. Universidad de Harvard.
- Ibarra, C. (2010). Exporting without growing: investment, real currency appreciation, and export-led growth in Mexico. *Journal of International Trade and Economic Development*, 19(3), 439-464.

- INEGI. (2015). *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*. Obtenido de <http://www.inegi.org.mx>
- Kehoe, T. (2010). Why have economic reforms in Mexico not generated growth? *NBER Working Paper No. 16580*, Washington.
- Kehoe, T. y. (2011). *Does openness generate growth? Reconciling Experiences of Mexico and China*. Obtenido de <http://www.econ.umn.edu/~tkehoe/papers/KehoeRuhlVoxNov11.pdf>
- Monroy, L. A. (2014). *La heterogeneidad de la economía mexicana*. México: Revista Paradigmas, 6 de Enero.
- Moreno-Brid, J. C. (2001). *Essays on the balance of payments constraint, with special emphasis on the case of Mexico*. Disertación de Ph.D. Cambridge: Universidad de Cambridge.
- Moreno-Brid, J. C. (2013). Política macroeconómica para el desarrollo. *Economía UNAM*, Vol. 30.
- Moreno-Brid, J. C. (2015). Desarrollo y macroeconomía: reflexiones a partir del caso mexicano. En A. Barcena, & A. Prado, *Neoestructuralismo y Economía Heterodoxa*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Moreno-Brid, J. C., & Ros, J. (2010). *Desarrollo y crecimiento de la economía mexicana: una perspectiva histórica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nayar, D. (2011). Rethinking macroeconomic policies for development. *Brazilian Journal of Political Economy*, Vol. 31, No. 3, 339-351.
- Ocampo, J. (2011). Macroeconomía para el desarrollo: políticas anticíclicas y transformación productiva. *Revista de la CEPAL*, No. 104, 7-35.
- OCDE. (2012). *Indicadores del Desarrollo Mundial*. OCDE. Obtenido de <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>
- Ostry, J., Gosh, A., Habermeier, K., Chamon, M., Qureshi, M., & Reinhart, D. (2010). *Capital inflows the role of controls*. IMF Staff Position Note, No. 04.
- Pérez Caldentey, E., Moreno-Brid, J. C., & Ruiz Nápoles, P. (2004). The washington consensus a latin american perspective fifteen years later. *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol 27, No. 2, 345-365.
- Pinto, A. (1973). Heterogeneidad estructural y el modelo de desarrollo reciente de América Latina. En A. Pinto, *Inflación: raíces estructurales*. (págs. 104-140). México: Fondo de Cultura Económica.

Prebisch, R. (1949). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Santiago de Chile: CEPAL.

Prebisch, R. (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. México: Fondo de Cultura Económica.

Serra, J., & Tavares, M. (1974). Mas allá del estancamiento. Una discusión sobre el estilo de desarrollo reciente en Brasil. En J. Serra, *Desarrollo Latinoamericano. Ensayos Críticos*. México: Fondo de Cultura Económica.



La evolución de la pobreza  
en México en grupos  
sociales seleccionados de  
2008 a 2014





# La evolución de la pobreza en México en grupos sociales seleccionados de 2008 a 2014\*

---

## Introducción

En diciembre de 2009 el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) publicó las cifras de pobreza de 2008 apegándose a los lineamientos establecidos por la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) promulgada el año 2004. La nueva ley estableció que la medición oficial de la pobreza debía ser multidimensional y especificó una serie de principios que debía satisfacer. Señala que la pobreza involucra una dimensión de bienestar, otra de derechos económicos y sociales, y una tercera territorial. La exigencia de considerar los derechos queda claramente especificada cuando en su artículo 1 señala que el desarrollo social debe “garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social”.

La ley establece que la medida de pobreza del Coneval debe tomar en cuenta al menos las siguientes dimensiones:<sup>1</sup> rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a servicios básicos en la

vivienda, acceso a la alimentación y cohesión social; además del ingreso corriente per cápita como indicador del Bienestar.

Las dos grandes dimensiones de la medición multidimensional de la pobreza (bienestar y carencias asociadas a los derechos) se combinan para generar cinco áreas de pobreza de acuerdo con las definiciones del Coneval.

Son pobres todas aquellas personas que tienen una o más carencias en el ámbito de los derechos y su ingreso no les alcanza para comprar los bienes y servicios de la canasta completa (compuesta no sólo por los alimentos sino también por los bienes y servicios necesarios para la vida en sociedad), en la Gráfica 1 corresponde a la suma de las personas que se localizan en las áreas I y II. El área I incluye a los pobres extremos que se definen como las personas que sufren tres o más carencias y su ingreso se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo, que equivale al valor de la canasta alimentaria. En el área II se representan todas las personas que siendo pobres no son pobres extremos. La III incluye a los vulnerables por carencias sociales; ellos disponen de ingresos suficientes para comprar la canasta completa pero tienen una o más carencias (por ejemplo un pequeño empresario que no cuenta con seguridad social ni seguro privado). Las personas que se encuentran representadas en el área IV, no tienen carencias sociales pero sus ingresos son insuficientes para

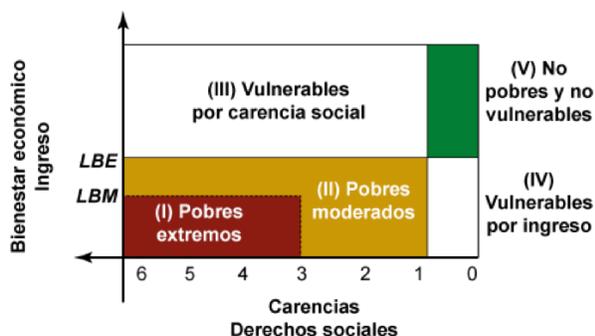
---

<sup>1</sup> La medición de la pobreza se refiere a los individuos. Las variables que tienen como unidad al hogar se aplican a los individuos un ejemplo es la carencia de agua en la vivienda; o bien una transformación de ellas como es el caso del ingreso per cápita que se adjudica a cada miembro a partir del ingreso del hogar.

\* Autores: Fernando Cortés y Delfino Vargas,  
Colaborador: Servando Valdes Cruz

adquirir las canastas (por ejemplo, un recién desempleado). El área V incluye a los no pobres y no vulnerables (Coneval 2010: 38 a 46; Cortés F. 2014: 101 a 113; Coneval 2014).

**Gráfico 1. Pobreza multidimensional**



Fuente: Coneval (2015).

### La evolución de la pobreza al nivel nacional

El cuadro 1 muestra como ha variado la pobreza cada dos años desde 2008<sup>2</sup> hasta 2014. En él se observan cuatro paneles: pobreza, privación social, indicadores de carencia social y bienestar. Debido a limitaciones de espacio la descripción de los cambios se concentrará en las cifras de incidencia pobreza y se complementará con la información que proporcionan los paneles restantes. Además también haremos referencia a volúmenes o número de pobres, aunque por la misma razón, no se incluyen en el cuerpo del texto los cuadros correspondientes.

En el bienio 2008 a 2010 se elevó la incidencia de la pobreza al pasar de 44.2 a

<sup>2</sup> Las cifras de pobreza correspondiente al año 2008 no son estrictamente comparables con las de 2010, 2012 y 2014, porque no incluye información de si los hogares que usan leña para cocinar cuentan o no con chimenea para evacuar el humo. Sin embargo, si en esos años se calcula la pobreza sin esta variable el resultado no tiene una variación apreciable, por lo que decidimos empezar la serie en 2008. Debido a las variaciones regionales sería inapropiado hacer extensiva esta decisión sobre la información desglosada por unidades geográficas.

46.1 por ciento, lo que equivale a un aumento de poco más de cinco millones y medio de personas en condición de pobreza, de ellos poco menos de cuatro millones (alrededor de la población de Uruguay) fueron pobres moderados, y uno y medio restante fueron pobres extremos (ver cuadro A1, en el anexo, cuadro 1 y gráfico 2).

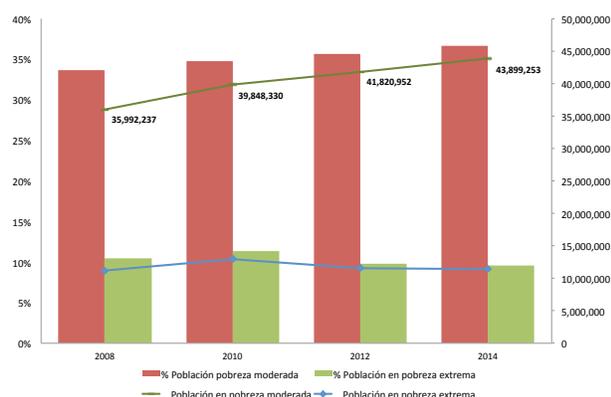
El aumento de la incidencia de la pobreza y en el número de pobres se originó, en gran medida, por la crisis de las hipotecas en Estados Unidos y el alza en el precio internacional de los alimentos. La primera provocó una fuerte caída en la actividad económica en el país y la segunda, el alza en los precios de los bienes internacionales de los productos agrícolas que repercutió sobre el valor de la canasta alimentaria. La combinación de ambas fuerzas presionó la pobreza al alza lo que se reflejó particularmente en la dimensión del bienestar (el porcentaje de población debajo de la línea de bienestar mínimo se elevó de 16.5 por ciento en 2008 a 19.4 por ciento en 2010; mientras que debajo de la línea de bienestar pasó de 48.7 por ciento a 52.0 por ciento, respectivamente). Las fuerzas económicas que impulsaron la pobreza fueron parcialmente neutralizadas por la disminución en las carencias sociales. Sin embargo no todas decrecieron, el acceso a la alimentación, estrechamente relacionadas a las variables económicas y los servicios básicos de las viviendas, aumentaron su incidencia en alrededor de cuatro puntos porcentuales. Estos cambios hacen ver que el aumento en la pobreza resultó de que el comportamiento de la economía arrojó a la pobreza a un número tal de hogares que no pudo ser absorbido por los avances logrados en el campo de lo social.

**Cuadro 1: Medición multidimensional de la pobreza. Estados Unidos Mexicanos 2008-2014 (porcentajes de pobres)**

Indicadores	Población General			
	Porcentaje			
	2008	2010	2012	2014
<b>Pobreza</b>				
Población en situación de pobreza	44.2	46.1	45.5	46.2
Población en situación de pobreza moderada	33.7	34.8	35.7	36.6
Población en situación de pobreza extrema	10.5	11.3	9.8	9.5
Población vulnerable por carencias sociales	33.0	28.1	28.6	26.3
Población vulnerable por ingresos	4.5	5.9	6.2	7.1
Población no pobre y no vulnerable	18.3	19.9	19.8	20.5
<b>Privación social</b>				
Población con al menos una carencia social	77.2	74.2	74.1	72.4
Población con al menos tres carencias sociales	30.7	28.2	23.9	22.1
<b>Indicadores de carencia social</b>				
Rezago educativo	21.7	20.7	19.2	18.7
Carencia por acceso a los servicios de salud	40.7	29.2	21.5	18.2
Carencia por acceso a la seguridad social	64.7	60.7	61.2	58.5
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	17.5	15.2	13.6	12.3
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	18.9	22.9	21.2	21.2
Carencia por acceso a la alimentación	21.6	24.8	23.3	23.4
<b>Bienestar</b>				
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	16.5	19.4	20.0	20.5
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	48.7	52.0	51.6	53.2

Fuente: Estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012 y 2014.

**Gráfico 2. Proporciones y número de pobres moderados y extremos. Estados Unidos Mexicanos, 2008 a 2014**



Nota: En el eje vertical a la izquierda se muestra la escala en porcentajes y en la escala de la derecha se muestran los números absolutos. En el eje.

Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval con base en la MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012 y 2014 del eje.

Una vez que la crisis cedió, la economía mexicana recuperó el paso cansino que la ha caracterizado los últimos treinta años, que aunado a la política pública abatió la pobreza del 46.1 a 45.5 por ciento entre los años 2010 y 2012. La reducción en la incidencia de la pobreza en este bienio se debió principalmente a la pobreza extrema que pasó de 11.3 a 9.8 por ciento, que superó el alza de 0.9 puntos porcentuales que experimentó la pobreza moderada.

El lento dinamismo de la economía en este bienio provocó una leve caída en el porcentaje de población con un ingreso inferior a la línea de bienestar (de 52.0 a 51.6 por ciento) y un tenue aumento en los porcentajes

correspondientes de personas que tuvieron ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo (de 19.4 por ciento en 2010 a 20.0 por ciento en 2012). La presión que ejercieron los ingresos a elevar la incidencia de la pobreza extrema fue más que compensada por la reducción que se originó en el campo social. En esta ocasión la política social neutralizó a las fuerzas económicas: cayó notablemente el porcentaje de la población con tres o más carencias (pasó de 28.2 por ciento en 2010, a 23.9 en 2012), impulsada por la reducción en la "carencia de acceso a la salud" (de 29.2 por ciento en 2010 a 21.5 por ciento en 2012), el "rezago educativo" y la carencia por "calidad y espacios de la vivienda".

A pesar de que el porcentaje de pobres se redujo entre 2010 y 2012, su número absoluto creció en poco más de medio millón de personas, debido al aumento en el tamaño de la población. Esta alza resulta de casi un millón y medio de pobres extremos en 2010 que ya no lo eran en 2012, y de que dos millones de mexicanos pasaron a ser pobres moderados.

Entre los años 2012 a 2014 la economía mexicana nuevamente cayó en un bache, el producto real superó por poco la tasa de crecimiento de la población. En año 2014 el porcentaje de pobres se elevó al 46.2 por ciento de la población, lo que significó que en el último bienio la población en esa condición fue un poco superior a 55 millones. La pobreza moderada fue de 36.6 por ciento (43.9 millones de personas) y la pobreza extrema de 9.5 por ciento (11.4 millones de habitantes).

En el bienio 2012 a 2014 la proporción de personas en pobreza aumentó en 0.7 puntos porcentuales que se tradujo en 2 millones de personas adicionales en pobreza. El alza se originó principalmente en la proporción de pobres moderados que se elevó en alrededor

de un punto porcentual (es decir, poco más de 2 millones de mexicanos en pobreza moderada) contrarrestado por la leve reducción en la pobreza extrema (0.3 puntos porcentuales, equivalente a 90 mil personas menos en pobreza extrema en 2014 que en 2012).

En línea con la deficiente actuación de la macroeconomía (que se expresó en una reducción de los ingresos de los hogares, excepto los del primer y en parte del segundo deciles) dicho aumento en las proporciones de pobres se debió al crecimiento de medio punto porcentual en la población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo y de 1.6 puntos porcentuales en la población con ingreso inferior a la línea de bienestar. Una vez más el deficiente comportamiento de la economía no pudo ser contrarrestado por los avances en el campo de la política social. En efecto, el cuadro 1 muestra que se abatieron los porcentajes de población con al menos una y con al menos tres carencias sociales. El rezago educativo, las carencias por acceso a la salud, a la seguridad social y por calidad y espacios de la vivienda se redujeron, y por acceso a los servicios básicos de la vivienda y a la alimentación prácticamente no experimentaron cambios.

En el período 2008 a 2014, la tasa de crecimiento de la economía alcanzó apenas un 1.9 por ciento en términos reales<sup>3</sup> un poco superior a la tasa de crecimiento total de la población que fue del orden de 1.2 por ciento anual. En este contexto la proporción de la población en situación de pobreza creció en 2 puntos porcentuales, que se descomponen en un aumento de casi 3 puntos en la pobreza moderada y una reducción de uno en la pobreza extrema. Estos cambios en la incidencias corresponden a más de 8 millones adicionales

<sup>3</sup> Entre los terceros trimestres de 2008 y 2014.

que pasaron a engrosar las filas de los pobres del país, de ellos 7.9 millones cayeron a la pobreza moderada y poco más de un cuarto de millón al pozo de la pobreza extrema.

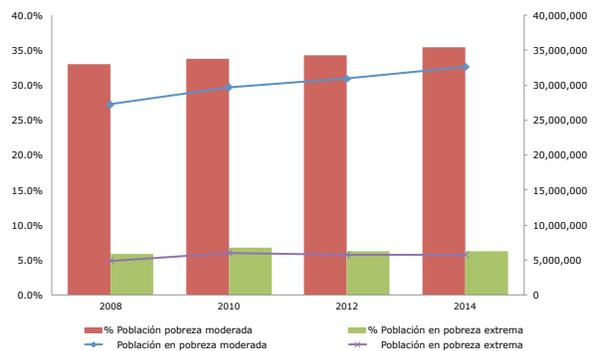
El crecimiento en la incidencia de la pobreza en los últimos seis años ha sido impulsado por el comportamiento mediocre de la economía que ha lanzado a la pobreza monetaria (medida como el porcentaje de la población debajo de la línea de bienestar) a 11.8 millones de personas y a la pobreza monetaria extrema (porcentaje de la población con ingresos inferiores a la canasta alimentaria) a casi 9 millones de mexicanos. Los avances de la política pública que se manifiestan en el comportamiento de las carencias no han sido lo suficientemente profundos como para superar la tensión que ejerce el sistema económico a incrementar la pobreza. Las proporciones de personas que han experimentado carencias sociales entre 2008 y 2014 han disminuido, destacándose entre ellas la reducción en la carencia por el acceso a la salud debido a la expansión del seguro popular. Las únicas dos carencias que se movieron en sentido opuesto son el acceso a la alimentación y los servicios básicos de las viviendas, que se erigen como un gran desafío a la política pública.

### Incidencia de la pobreza en poblaciones rurales y urbanas

La información del cuadro 2 muestra que la extensión de la pobreza (proporciones de pobres) en las zonas rurales es del orden de 1.6 veces mayor que en las urbanas. Además la composición es muy diferente, en efecto, la pobreza extrema en el campo es bastante mayor (entre 3.4 y 4.6) que en las zonas urbanas. Por otra parte, la pobreza moderada es del mismo orden de magnitud en ambos tipos de localidades.

Como se puede observar en los dos gráficos 3 y 4, dado el desbalance poblacional de las localidades urbanas y rurales el número de pobres es mucho mayor en las primeras:

**Gráfico 3. Proporción y número de pobres en población rural. Estados Unidos Mexicanos, 2008 a 2014**



Nota: En el eje vertical a la izquierda se muestra la escala en porcentajes y en la escala de la derecha se muestran los números absolutos. En el eje horizontal aparecen los años.

Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval con base en la MCS-ENIGH 2.

A pesar de que la proporción de personas en condición de pobreza es bastante mayor en el campo, el número de pobres en las ciudades es del doble, en pobreza moderada es del triple y en pobreza extrema la relación es del orden de 1 es a 1 en 2012 y 2014 y un poco superior en el campo que en las ciudades en 2008 y 2010.

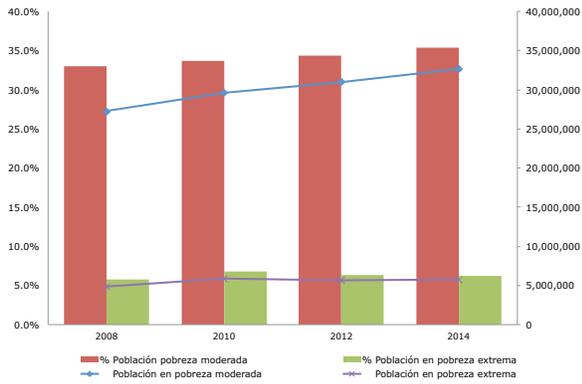
La dualidad concentración de las proporciones de pobres en las localidades menos pobladas y agrupación de pobres en las localidades de mayor densidad poblacional, además de la diferenciación de personas en condición de pobreza moderada o extrema, plantean restricciones que deben ser tomadas en cuenta al elaborar políticas sociales de combate a la pobreza.

**Cuadro 2: Incidencia de la pobreza en población rural y urbana. Estados Unidos Mexicanos 2008-2014**

Indicadores	Población Rural				Población Urbana			
	Porcentaje				Porcentaje			
	2008	2010	2012	2014	2008	2010	2012	2014
<b>Pobreza</b>								
Población en situación de pobreza	63.1	64.9	61.6	61.1	38.8	40.4	40.6	41.7
Población en situación de pobreza moderada	36.4	38.5	40.1	40.5	33.0	33.7	34.3	35.4
Población en situación de pobreza extrema	26.7	26.5	21.5	20.6	5.8	6.8	6.3	6.2
Población vulnerable por carencias sociales	32.7	28.9	31.9	31.7	33.1	27.8	27.6	24.6
Población vulnerable por ingresos	0.6	1.0	1.3	1.3	5.6	7.4	7.6	8.8
Población no pobre y no vulnerable	3.6	5.2	5.3	6.0	22.6	24.4	24.2	24.9
<b>Privación social</b>								
Población con al menos una carencia social	95.8	93.8	93.5	92.8	71.9	68.2	68.2	66.3
Población con al menos tres carencias sociales	61.1	55.9	47.4	46.0	22.0	19.9	16.9	14.9
<b>Indicadores de carencia social</b>								
Rezago educativo	36.5	33.9	32.4	31.5	17.5	16.7	15.3	14.8
Carencia por acceso a los servicios de salud	48.1	31.4	20.6	17.3	38.5	28.6	21.8	18.4
Carencia por acceso a la seguridad social	86.7	81.9	81.5	80.0	58.3	54.3	55.1	52.0
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	36.3	29.1	23.4	22.1	12.0	11.0	10.6	9.4
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	52.3	63.3	57.3	57.9	9.2	10.7	10.3	10.2
Carencia por acceso a la alimentación	32.8	33.6	30.9	32.1	18.4	22.2	21.0	20.7
<b>Bienestar</b>								
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	33.4	34.9	32.7	31.9	11.7	14.7	16.2	17.1
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	63.8	65.9	62.8	62.4	44.4	47.8	48.3	50.5

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012 y 2014.

**Gráfico 4. Proporción y número de pobres en población urbana. Estados Unidos Mexicanos, 2008 a 2014**



Nota: En el eje vertical a la izquierda se muestra la escala en porcentajes y en la escala de la derecha se muestran los números absolutos. En el eje horizontal aparecen los años.

Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval con base en la MCS-ENIGH 2.

El aumento en la proporción de pobres que experimentó el país en los años de la crisis de los bonos tóxicos y el alza en los precios internacionales de los alimentos (2008 a 2010) fue del mismo orden de magnitud en ambos tipos de poblamientos (1.8 y 1.6 puntos porcentuales en zonas rurales y urbanas).

Sin embargo, la sensibilidad a la crisis medida por la variación relativa fue bastante mayor en las zonas urbanas que en las rurales, en efecto, en las primeras, la variación porcentual relativa de la pobreza fue de 4.1%, mientras que en las segundas llegó a 2.8%. Este rasgo se ha mantenido a lo largo de los últimos años pues independientemente del comportamiento de la economía la pobreza rural ha disminuido desde 2012 a 2014, mientras que la pobreza urbana ha aumentado sistemáticamente a partir del año 2008.

Ambos contextos también difieren en la evolución de los componentes de la pobreza. La pobreza extrema rural ha disminuido en

las diferentes mediciones realizadas a partir de 2008 mientras que la extrema urbana ha aumentado en todos los años en ese mismo lapso de tiempo, claro que el nivel en ambos contextos es muy diferente, como ya se ha señalado y se observa en el cuadro 2.

La pobreza moderada se ha elevado en ambos contextos durante todo el período del análisis, aunque las alzas tienden a ser más marcadas en los contextos rurales.

Entre los años 2008 y 2014 la pobreza rural decreció en 2 y la urbana aumentó en 2.9 puntos porcentuales, la pobreza extrema fue abatida en 6.1 en las primeras y se elevó en 0.4 puntos porcentuales en las segundas, en tanto que la pobreza moderada se elevó más en el campo que en las urbes, 4.1 *versus* 2.4 puntos porcentuales.

La diferencia en el comportamiento de la pobreza rural con respecto a la urbana derivó principalmente de que en esta última creció el porcentaje de población con ingresos debajo de la línea de bienestar y de bienestar mínimo en todos los bienes, en tanto en las zonas rurales decreció, excepto entre 2008 y 2010 que aumentó, pero bastante menos que en las localidades con mayor densidad poblacional.

En ambos tipos de zonas las carencias sociales disminuyeron en los seis años considerados en este análisis, sin embargo la reducción fue mucho más marcada en el campo. Al observar las carencias más detenidamente destacan por una parte, las reducciones experimentadas por el acceso a la salud en ambos contextos, aunque mucho más marcadas en las zonas rurales que en las urbanas y la fuerte alza en la carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda entre los años 2008 y 2010.

## La evolución de la pobreza en la población indígena

Al comparar la incidencia de la pobreza en la población indígena con la no indígena (ver cuadro 3, gráfico 5 y cuadro A2 en el anexo) se hace evidente un hecho lacerante para el país: las cifras de pobreza y de pobreza extrema se ubican a 34 y 30 puntos porcentuales, por encima de la que padecen los no indígenas.

Esta diferencia se origina en el campo de la economía. En efecto, la proporción de población originaria que se encuentra por debajo de ambas líneas de bienestar es del orden de 30 puntos porcentuales más elevada que en la población no indígena, y que la diferencia en la población que sufre tres o más carencias se eleva a más de 40 puntos porcentuales.

**Cuadro 3: Incidencia de la pobreza en la población indígena. Estados Unidos Mexicanos, 2008-2014**

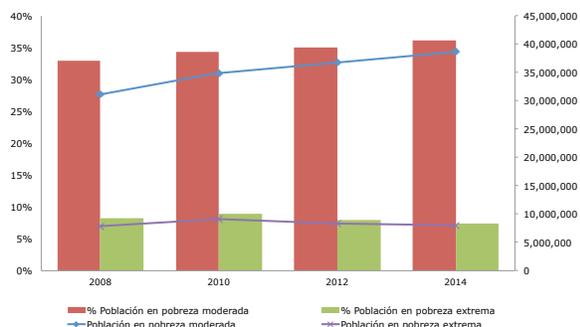
Indicadores	Población indígena*			
	Porcentaje			
	2008	2010	2012	2014
<b>Pobreza</b>				
Población en situación de pobreza	75.7	79.5	76.8	78.4
Población en situación de pobreza moderada	36.5	34.8	38.8	38.5
Población en situación de pobreza extrema	39.2	44.7	38.0	39.9
Población vulnerable por carencias sociales	20.0	16.6	18.6	17.1
Población vulnerable por ingresos	1.2	0.7	1.1	1.3
Población no pobre y no vulnerable	3.1	3.1	3.5	3.2
<b>Privación social</b>				
Población con al menos una carencia social	95.7	96.1	95.4	95.5
Población con al menos tres carencias sociales	73.1	72.0	64.3	63.8
<b>Indicadores de carencia social</b>				
Rezago educativo	49.9	48.6	47.4	46.5
Carencia por acceso a los servicios de salud	52.7	36.4	23.4	18.4
Carencia por acceso a la seguridad social	85.8	83.5	82.3	82.3
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	50.8	41.9	36.6	35.3
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	54.0	74.4	69.3	70.4
Carencia por acceso a la alimentación	42.1	40.5	35.3	41.3
<b>Bienestar</b>				
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	44.7	52.1	49.0	51.2
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	76.9	80.3	77.9	79.7

\*Se considera población indígena a todas las personas que habitan en un hogar indígena. No incluye a los hablantes de lengua indígena que habitan en hogares no indígenas.

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012 Y 2014.

En el bienio comprendido por los años 2008 a 2010 la pobreza en la población indígena aumentó casi cuatro puntos porcentuales (pasó de 75.7 a 79.5), cifra equivalente a la que experimentó el país. En este lapso hubo poco más de 280,000 personas pobres adicionales en la población originaria. Sin embargo, la composición del crecimiento de la incidencia fue diferente; en el total nacional fue del orden del uno por ciento tanto para la pobreza extrema como para la moderada y en la población nativa subió el porcentaje de pobres extremos y disminuyó el de moderados. Dado que no contamos con una encuesta panel no sabemos cuántos de los pobres moderados, y de los vulnerables en 2008 pasaron a ser extremos en 2010 y cuántos se agregaron por el crecimiento poblacional.

**Gráfico 5. Pobreza moderada y pobreza extrema en población no indígena. Estados Unidos Mexicanos, 2008-2014**



Nota: En el eje vertical a la izquierda se muestra la escala en porcentajes y en la escala de la derecha se muestran los números absolutos. En el eje horizontal aparecen los años.

Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval con base en la MCS-ENIGH 2.

Este sector social fue golpeado con especial virulencia por la crisis económica y el alza en los precios de los alimentos, la proporción que se encontraba por debajo de la línea de bienestar mínimo se elevó en 7.4 puntos porcentuales (pasó de 44.7 a 52.1 por ciento),

es decir, casi medio millón de personas no tuvieron ingresos suficientes para adquirir la canasta alimentaria, aunque hubiesen dedicado todos sus recursos exclusivamente a comprar alimentos. A pesar de ello, la pobreza extrema se elevó en menor medida, en 5.5 puntos porcentuales debido a las reducciones en las carencias de acceso a la salud (16.3 puntos porcentuales), impulsada en gran medida por la extensión de la cobertura del Seguro Popular y a la caída en la carencia espacio y calidad de las viviendas (casi 9 puntos porcentuales).

Durante los años de la pausada "recuperación económica" (2010 a 2012) la proporción de la población originaria cuyos ingresos fueron inferiores a la línea de bienestar mínimo y de bienestar disminuyó 3.1 y 2.4 puntos porcentuales respectivamente, que al combinarse con una reducción de todas las carencias provocó declinaciones de 2.7 puntos porcentuales en pobreza, que equivalen a 370,000 personas y de 6.7 puntos porcentuales en pobreza extrema, es decir de 5.5 millones.

Entre 2012 y 2014, los indígenas perdieron el terreno que le habían ganado a la pobreza en el bienio inmediatamente anterior. En 2014, 78.4 de la población indígena fue afectada por la pobreza (medio millón de personas más que en el año 2012). Este cambio debería ser motivo de preocupación porque el aumento fue esencialmente en la pobreza extrema (que pasó de de 38.0 a 39.9 por ciento mientras que el de la pobreza moderada tuvo una disminución muy tenue).

El aumento registrado en la medición multidimensional de la pobreza en los dos últimos años se originó en que la caída de los ingresos de la población nativa provocó que la proporción de personas con recursos

económicos inferiores al valor de la canasta alimentaria pasara de 49.0 en 2012 a 51.2 en 2014. La reducción de 0.5 puntos porcentuales en los porcentajes que sufre tres o más carencias sociales en este sector (64.3 por ciento en 2012 a 63.8 en 2014) fue insuficiente para contrarrestar las pérdidas económicas de modo que la combinación de ambos movimientos (económico y social), elevó la pobreza extrema.

En los seis años transcurrido entre 2008 y 2014, la incidencia de la pobreza en la población originaria se elevó en 2.7 puntos porcentuales (2.0 en la moderada y 0.7 en la extrema) lo que equivale a más 400 mil personas adicionales en esta condición, de ellos más de 160 mil corresponden a pobres extremos (ver cuadro 3).

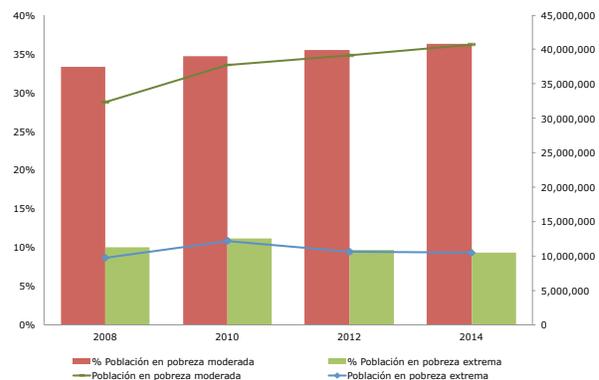
Antes de pasar a la sección siguiente hay que anotar que la proporción de pobres extremos en la población indígena ha sido elástica a las variaciones de la economía a lo largo de este período: en épocas de crisis la proporción de pobres extremos aumenta más que que en la población no indígena y en los momentos de "bonanza económica" se reduce menos. Esto podría ser consecuencia de la existencia de un número no despreciable de indígenas que tienen ingresos cercanos a la línea de bienestar mínimo.

### Pobreza en la población con discapacidad

La pobreza en la población con discapacidad es superior a la del resto de la población, aunque no tan pronunciada como en la población indígena: estuvo por encima 10.6 puntos porcentuales en 2008, 4.3 en 2010, 6.1 en 2012 y 8.5 en 2014 (ver gráfico 6, cuadro

4 y cuadro A3 en el anexo). Este sector social también exhibió niveles superiores, respecto al resto de la población, en las incidencias de las pobrezas extrema y moderada.

**Gráfico 6. Pobreza moderada y extrema en población no discapacitada. Estados Unidos Mexicanos, 2008 a 2014**



Nota: En el eje vertical a la izquierda se muestra la escala en porcentajes y en la escala de la derecha se muestran los números absolutos. En el eje horizontal aparecen los años.

Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval con base en la MCS-ENIGH 2.

En el transcurso del bienio 2008 a 2010 cayó el porcentaje de personas con capacidades disminuidas que estaban en pobreza (53.9 a 50.2, respectivamente), este resultado se debe en gran medida al cambio en la forma de preguntar sobre la discapacidad: en 2008 la pregunta se formuló al nivel del hogar mientras que en 2010 directamente a las personas.<sup>4</sup>

4 ¿En este hogar hay personas con alguna discapacidad? (limitación para moverse, caminar; usar sus brazos o piernas; persona ciega, sorda o muda; retraso o deficiencia mental) mientras que en 2010 En su vida diaria, ¿(NOMBRE) tiene dificultad para: 1 caminar, moverse, subir o bajar? 2 ver, aun usando lentes? 3 hablar, comunicarse o conversar 4 oír, aun usando aparato auditivo? 5 vestirse, bañarse o comer? 6 poner atención o aprender cosas sencillas 7 ¿Tiene alguna limitación mental? 8. No tiene dificultad física o mental.

Además, se agregó una pregunta que empieza por identificar a la persona. ¿(NOMBRE) tiene esta dificultad: Lea todas las opciones y escriba un sólo código por discapacidad

- 1 ¿porqué nació así?
- 2 ¿por una enfermedad?
- 3 ¿por un accidente?
- 4 ¿por edad avanzada?
- 5 ¿por otra causa?

**Cuadro 4: Incidencia de la pobreza en población con discapacidad. Estados Unidos Mexicanos, 2008-2014**

Indicadores	Población con discapacidad			
	Porcentaje			
	2008	2010	2012	2014
<b>Pobreza</b>				
Población en situación de pobreza	53.9	50.2	51.2	54.1
Población en situación de pobreza moderada	38.5	36.3	38.5	41.4
Población en situación de pobreza extrema	15.3	13.9	12.7	12.7
Población vulnerable por carencias sociales	30.6	33.4	31.6	26.7
Población vulnerable por ingresos	4.0	4.4	5.2	6.2
Población no pobre y no vulnerable	11.6	11.9	12.0	13.0
<b>Privación social</b>				
Población con al menos una carencia social	84.4	83.7	82.8	80.8
Población con al menos tres carencias sociales	39.0	38.3	30.6	28.6
<b>Indicadores de carencia social</b>				
Rezago educativo	35.8	58.5	54.5	51.1
Carencia por acceso a los servicios de salud	43.5	30.2	18.8	16.4
Carencia por acceso a la seguridad social	66.0	49.5	45.3	42.9
<b>Indicadores de carencia social</b>				
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	19.9	12.5	11.3	10.7
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	19.3	25.1	25.2	24.6
Carencia por acceso a la alimentación	29.2	34.6	31.2	31.1
<b>Bienestar</b>				
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	22.1	22.1	24.7	25.6
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	57.8	54.7	56.5	60.3

Fuente: Estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012 y 2014.

En la población que no presenta discapacidad (ver cuadro A4 en el anexo), entre los años 2010 y 2012, se redujo levemente la incidencia de la pobreza impulsada por el abatimiento de la pobreza extrema que fue mayor que el aumento en la moderada; en la población con capacidades diferentes la reducción en la pobreza extrema no fue suficientemente acentuada para contrarrestar el aumento en la moderada de modo que la proporción de pobres aumentó en un punto porcentual, cifra que contrasta con la disminución de 0.8 puntos porcentuales en el resto de la población.

En este grupo todas las carencias tendieron a reducirse en dicho bienio, destacando entre ellas la que se observa en la proporción de personas carentes por acceso a la salud.

La caída del poder adquisitivo de la población con discapacidad y el avance en el dominio de las carencias sociales se sintetizaron en un leve aumento en la incidencia de la pobreza moderada y en una tenue disminución de la extrema, entre los años 2010 y 2012.

A pesar de la caída en la incidencia de la pobreza, en el año 2012 el número de personas con discapacidad en pobreza fue alrededor

fue 640 mil personas más que en 2010, de las cuales 560 mil eran pobres moderados y poco menos de 80 mil, pobres extremos. Debe recordarse que los volúmenes de población en situación de pobreza están influidos por el crecimiento de la población.

Entre los años 2012 y 2014 el aumento de la incidencia de la pobreza en este sector fue mayor que el experimentado por la población que no sufre discapacidad (creció 2.9 puntos porcentuales, al pasar de 45.1 por ciento en 2012 a 45.5 en 2014 para la población con discapacidad, mientras que para el resto de la población aumentó en 0.5 puntos, al pasar de 45.1 y 45.6 respectivamente). De los 2 millones de pobres que se agregaron en 2014 con respecto a 2012 cerca de 600 mil sufrían algún tipo de discapacidad, de los cuales poco más de medio millón eran pobres moderados.

Este resultado se debió a que en esta ocasión hubo un alza de 1.5 puntos porcentuales, en el porcentaje con ingresos inferiores a la línea de bienestar, que ejerció presión sobre la incidencia de la pobreza moderada, sin embargo esta fuerza fue morigerada por el mantenimiento o la reducción en todas las carencias sociales. Si no se hubiesen contrarrestado estas fuerzas la contribución de este sector social a la pobreza moderada habría sido del orden de 700 mil personas más.

Durante los seis años que se ha calculado la pobreza con el método multidimensional (2008 a 2014) la incidencia en el grupo de la población con discapacidades creció 0.2 puntos porcentuales, que es el resultado de un alza de 2.9 puntos porcentuales en la pobreza moderada y una disminución de 2.7 en la pobreza extrema. Dado que el número de estas personas registradas por el MCS-ENIGH disminuyó de 9.5 millones en 2008 a

casi 7 millones en 2014 habría habido casi un millón de personas menos en pobreza en este año que en 2008.

En el período 2008 a 2014, la población con discapacidad redujo sistemáticamente las carencias sociales. Si suponemos que éstas expresan en gran medida la eficacia de las políticas públicas podríamos concluir que éste ha sido, a diferencia de la población originaria, un grupo poblacional especialmente protegido por las acciones estatales.

### **Evolución de la incidencia de la pobreza según sexo**

El cuadro 5 muestra que la incidencia de la pobreza según sexo tiene el mismo orden de magnitud a lo largo del período 2008 a 2014 y que lo mismo ocurre con su evolución. El cambio de la pobreza a lo largo del tiempo no sólo es similar entre los hombres y las mujeres sino que también es bastante cercana al comportamiento temporal de la pobreza en el país.

Tanto en los hombres como en las mujeres la pobreza aumentó en los años de la crisis inmobiliaria y de alza en los precios en los alimentos, se redujo con la "bonanza" económica del bienio 2010 a 2012 y volvió a aumentar en el último bienio (2012 a 2014).

El comportamiento homogéneo de la pobreza según sexo deriva de la similitud en las proporciones de población debajo de las líneas de bienestar y de bienestar mínimo y en las proporciones de población carenciada de uno y otro sexo.

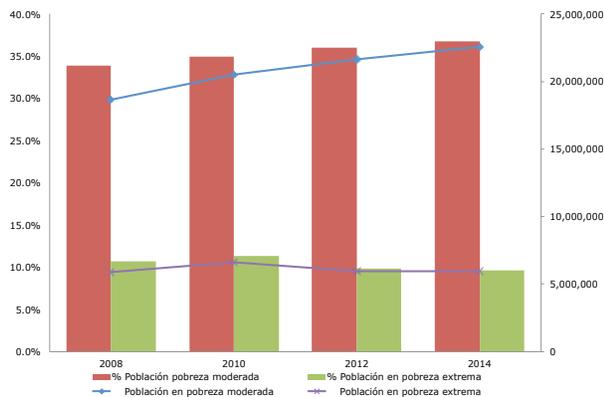
**Cuadro 5: Distribución de la pobreza según sexo, en porcentajes. Estados Unidos Mexicanos 2008-2014**

Indicadores	Población Masculina				Población Femenina			
	Porcentaje				Porcentaje			
	2008	2010	2012	2014	2008	2010	2012	2014
<b>Pobreza</b>								
Población en situación de pobreza	43.9	46.0	45.1	46.0	44.6	46.2	45.9	46.3
Población en situación de pobreza moderada	33.6	34.7	35.3	36.5	33.9	34.9	36.0	36.7
Población en situación de pobreza extrema	10.3	11.3	9.8	9.4	10.7	11.3	9.9	9.7
Población vulnerable por carencias sociales	34.1	29.1	29.9	27.3	31.9	27.1	27.3	25.3
Población vulnerable por ingresos	4.2	5.7	5.8	6.7	4.7	6.1	6.6	7.5
Población no pobre y no vulnerable	17.8	19.2	19.3	20.1	18.8	20.6	20.3	20.9
<b>Privación social</b>								
Población con al menos una carencia social	78.0	75.1	75.0	73.3	76.5	73.3	73.2	71.6
Población con al menos tres carencias sociales	31.1	29.0	24.8	23.0	30.4	27.5	23.1	21.3
<b>Indicadores de carencia social</b>								
Rezago educativo	20.5	19.4	18.4	17.7	22.9	21.8	20.0	19.6
Carencia por acceso a los servicios de salud	42.0	31.4	24.0	20.5	39.4	27.1	19.2	16.0
Carencia por acceso a la seguridad social	66.7	62.8	63.2	60.5	62.7	58.8	59.3	56.5
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	17.5	15.5	13.7	12.5	17.4	14.9	13.4	12.1
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	18.9	23.3	21.5	21.5	18.8	22.6	20.9	20.9
Carencia por acceso a la alimentación	21.7	25.0	23.2	23.4	21.5	24.6	23.4	23.3
<b>Bienestar</b>								
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	16.2	19.2	19.7	20.2	16.8	19.6	20.4	20.9
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	48.1	51.7	50.8	52.6	49.3	52.3	52.4	53.8

Fuente: Estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012 y 2014.

Los gráficos 7 y 8 muestran las similitudes palmarias en los niveles y comportamiento a lo largo del tiempo de la pobreza entre hombres y mujeres.

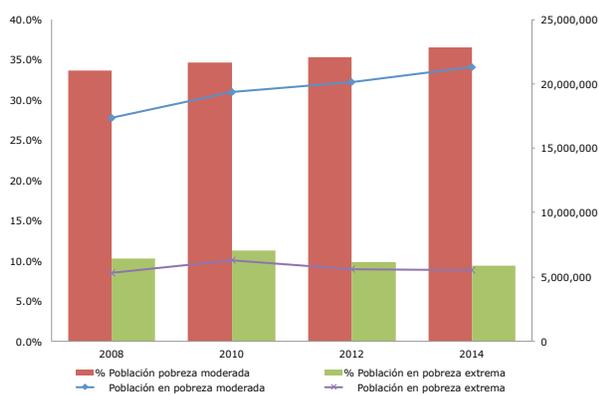
**Gráfico 7. Pobreza moderada y pobreza extrema en población femenina. Estados Unidos Mexicanos, 2008 a 2014**



Nota: En el eje vertical a la izquierda se muestra la escala en porcentajes y en la escala de la derecha se muestran los números absolutos. En el eje horizontal aparecen los años.

Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval con base en la MCS-ENIGH 2.

**Gráfico 8. Pobreza moderada y pobreza extrema en población masculina. Estados Unidos Mexicanos, 2008 a 2014**



Nota: En el eje vertical a la izquierda se muestra la escala en porcentajes y en la escala de la derecha se muestran los números absolutos. En el eje horizontal aparecen los años.

Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval con base en la MCS-ENIGH 2.

## La evolución de la pobreza según grupos etarios

En esta sección dividiremos a la población de México en cuatro categorías, de acuerdo con sus edades: (i) menores de 18 años, catalogados como niños y adolescentes (ii) el grupo de los jóvenes, que está conformado por aquellas personas cuyas edades fluctúan entre 18 y menos de 30 años (iii) el de los adultos que incluye a la población que tuvo al momento de la entrevista entre 30 y menos de 65 años y (iv) los adultos mayores que comprende a la población de 65 o más años.

De la simple inspección del Cuadro 6, que contiene la información de la pobreza en la subpoblación de niños y adolescentes saltan a la vista dos rasgos: (i) la relativa estabilidad de las cifras a lo largo del tiempo, con la excepción de la carencia por acceso a la salud y (ii) los elevados porcentajes de personas en condición de pobreza, es probable que esto último sea resultado de que las familias pobres tienden a tener las más altas tasas de fecundidad.

La incidencia de la pobreza en este grupo etario es la más elevada comparada con los correspondientes porcentajes en las otras tres categorías de edad. La proporción de niños y adolescentes pobres es mayor que entre los jóvenes, los adultos y los adultos mayores.

La proporción de pobres y su composición en pobreza extrema y moderada tiene el mismo comportamiento en el tiempo que en la población con capacidades diferentes y además, son del mismo orden de magnitud: un poco por encima del 50 por ciento para la población en pobreza y entre el 12 y 15 por ciento en pobreza extrema.

**Cuadro 6: Incidencia de la pobreza en niños y adolescentes. Estados Unidos Mexicanos, 2008-2014**

Indicadores	Población Niños y Adolescentes (menores de 18 años)			
	Porcentaje			
	2008	2010	2012	2014
<b>Pobreza</b>				
Población en situación de pobreza	53.3	53.7	53.8	53.9
Población en situación de pobreza moderada	40.2	39.7	41.7	42.3
Población en situación de pobreza extrema	13.1	14.0	12.1	11.5
Población vulnerable por carencias sociales	28.8	22.1	22.4	20.6
Población vulnerable por ingresos	4.6	7.3	7.5	8.5
Población no pobre y no vulnerable	13.3	16.9	16.4	17.0
<b>Privación social</b>				
Población con al menos una carencia social	82.1	75.9	76.2	74.4
Población con al menos tres carencias sociales	33.2	29.7	25.4	22.8
<b>Indicadores de carencia social</b>				
Rezago educativo	10.5	9.8	8.5	7.98
Carencia por acceso a los servicios de salud	40.8	27.6	19.7	16.2
Carencia por acceso a la seguridad social	73.6	64.1	65.6	62.6
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	22.8	20.1	18.5	16.7
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	22.8	27.1	24.9	24.8
Carencia por acceso a la alimentación	25.6	29.4	28.2	27.6
<b>Bienestar</b>				
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	21.1	24.7	25.4	25.9
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	57.9	61.0	61.3	62.4

Fuente: Estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012 y 2014.

La relativa estabilidad, ya mencionada, indica que la proporción de pobres entre los menores de 18 años no es afectada por las crisis ni por la "bonanza económica". ¿Será un núcleo duro de pobreza?

A pesar de que las proporciones de pobres son similares entre los menores de 18 años y la población con capacidades diferentes, dados los tamaños de población involucradas, el número de los primeros es alrededor de 5 veces mayor que el de los segundos: el volumen de niños y adolescentes en pobreza fluctúa alrededor de 20 millones (cuadro A6 del anexo) en tanto las personas con discapacidad

oscilan en el entorno de 4 millones (cuadro A5 del anexo).

Si bien la variación en la incidencia de la pobreza en los niños y adolescentes es pequeña el número absoluto de pobres, que registra el efecto del crecimiento demográfico del país, aumentó en casi un millón entre 2008 y 2010 y se redujo en poco más de medio millón en el bienio 2010-2012, y entre este último año y el 2014 aumentó casi un cuarto de millón (cuadro A6 del anexo).

**Cuadro 7: Incidencia de la pobreza en adultos mayores. Estados Unidos Mexicanos, 2008-2014**

Indicadores	Población Adultos Mayores (mayores de 65 años)			
	Porcentaje			
	2008	2010	2012	2014
<b>Pobreza</b>				
Población en situación de pobreza	44.6	45.7	45.8	45.9
Población en situación de pobreza moderada	32.5	34.7	36.1	37.4
Población en situación de pobreza extrema	12.1	11.0	9.7	8.5
Población vulnerable por carencias sociales	34.0	31.2	29.3	26.0
Población vulnerable por ingresos	4.3	5.5	5.9	7.7
Población no pobre y no vulnerable	17.2	17.6	19.0	20.4
<b>Privación social</b>				
Población con al menos una carencia social	78.5	76.9	75.1	71.9
Población con al menos tres carencias sociales	33.1	28.2	23.2	19.3
<b>Indicadores de carencia social</b>				
Rezago educativo	67.9	66.2	63.1	60.7
Carencia por acceso a los servicios de salud	33.5	22.8	15.7	13.1
Carencia por acceso a la seguridad social	33.9	28.8	26.5	17.2
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	13.6	10.4	8.2	7.7
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	18.1	23.7	22.3	21.8
Carencia por acceso a la alimentación	19.1	21.4	19.9	20.0
<b>Bienestar</b>				
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	18.3	19.1	21.5	21.2
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	48.9	51.2	51.8	53.6

Fuente: Estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012 y 2014.

En el otro extremo de la distribución por edades, la pobreza en los adultos mayores es del orden del 45 por ciento, alrededor de 8 puntos porcentuales más baja que en los menores de 18 años, y cinco por encima de los adultos.

Además al igual que en la subpoblación de niños y adolescentes y de personas vulnerables, su composición en pobreza extrema y moderada es relativamente invariable, con preponderancia de esta última, y las variaciones en las incidencias de la pobreza y de los distintos indicadores presentados en el cuadro tienden a ser

pequeñas a lo largo del tiempo al igual que en el caso de las personas en desventaja y en los niños y adolescentes. La carencia por acceso a la salud es el único indicador que ha exhibido cambios de significación.

El número total de adultos mayores fluctúa desde alrededor de 7 millones en el año 2008 hasta alrededor de nueve millones en 2014, y el de pobres varía entre poco más de 3 millones hasta más de 4 millones, con aumentos cada dos años del orden de 400 a 500 mil personas, la inmensa mayoría de ellas en pobreza moderada (cuadro A7 del anexo).

En el último período, 2012 a 2014, la proporción de adultos mayores pobres no se modificó, apenas aumentó en 0.1 puntos porcentuales, y en todo el período, es decir, entre los años 2008 a 2014 el alza en la incidencia de la pobreza alcanzó 1.3 puntos porcentuales adicionales, equivalentes a un crecimiento de un millón de personas de 65 años o más.

La pobreza en la población cuyas edades fluctúan entre los 30 y 64 años de edad al momento de cada levantamiento de la encuesta fue de 37.8 por ciento en 2008, se elevó a 40.5 en el año 2010, a 40.1 en 2012 y 40.9 en el año 2014. A su vez predominó la contribución de la pobreza moderada sobre la pobreza extrema.

El crecimiento de 2.7 puntos porcentuales de adultos en pobreza entre 2008 y 2010 se originó en la elevación del número de personas que no tuvieron ingresos suficientes para adquirir los bienes de las canastas. La disminución en el porcentaje de la población que experimentó carencias sociales, especialmente en acceso a la salud, rezago educativo y de la calidad y espacios de la vivienda no fue suficiente para compensar las pérdidas de ingreso originadas por la crisis iniciada en el mercado financiero y el alza en los precios de los alimentos.

De 2010 a 2012 la pobreza en este grupo etario disminuyó en 0.4 puntos porcentuales debido al comportamiento de los indicadores sociales -entre los que destaca la reducción en la carencia del acceso a la salud- que más compensan el aumento de un punto porcentual en la proporción de personas debajo de la línea de bienestar mínimo.

El tamaño de este grupo de edades fue de alrededor de 40 millones de personas en 2008 y se elevó a 48 millones en 2014. La

combinación del comportamiento de la tasa de pobreza y la dinámica demográfica arrojó a la pobreza más de 2.6 millones de personas entre 2008 y 2010, la mayoría en pobreza moderada; más de 600 mil entre 2010 y 2012, de los cuales más de 900 mil provenían del aumento en la pobreza moderada, alza que fue compensada por la disminución en la pobreza extrema, y entre los años 2012 a 2014 alcanzó a un millón 100 mil adultos en pobreza moderada y 100 mil en pobreza extrema (cuadro A7 del anexo).

Al considerar los 6 años transcurridos entre 2008 y 2014 este segmento poblacional creció en 4.6 millones de pobres, 4 de ellos en pobreza moderada y 0.6 millones en pobreza extrema cifras que derivan de un crecimiento de 0.8 puntos en el porcentaje de pobres y de la expansión del volumen poblacional en estas edades que pasó de casi 40 millones de personas a 48 millones.

Por último, en la población de jóvenes cuyas edades al momento de la entrevista era de menos de 30 años pero de más de 18, se observa que las proporciones de pobres son un poco mayores que en la población adulta (pero menores que en los niños y adolescentes y en los adultos mayores) y que la contribución mayoritaria se debe a la pobreza moderada.

**Cuadro 8: Incidencia de la pobreza en adultos de 30 o más años a menos de 65 años.  
Estados Unidos Mexicanos, 2008-2014**

Indicadores	Población Adultos (de 30 a menos de 65 años)			
	Porcentaje			
	2008	2010	2012	2014
<b>Pobreza</b>				
Población en situación de pobreza	37.8	40.5	40.1	40.9
Población en situación de pobreza moderada	29.2	31.0	31.6	32.5
Población en situación de pobreza extrema	8.6	9.5	8.6	8.4
Población vulnerable por carencias sociales	33.7	29.8	30.1	27.8
Población vulnerable por ingresos	4.9	5.6	6.1	6.7
Población no pobre y no vulnerable	23.6	24.0	23.7	24.6
<b>Privación social</b>				
Población con al menos una carencia social	71.5	70.4	70.2	68.8
Población con al menos tres carencias sociales	27.9	26.0	22.2	20.9
<b>Indicadores de carencia social</b>				
Rezago educativo	25.2	22.7	20.9	20.6
Carencia por acceso a los servicios de salud	38.2	27.9	20.5	16.9
Carencia por acceso a la seguridad social	58.9	59.0	59.7	58.0
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	13.4	11.4	10.3	9.3
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	16.1	19.7	18.6	18.5
Carencia por acceso a la alimentación	19.3	22.4	21.0	21.3
<b>Bienestar</b>				
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	13.5	16.2	17.2	17.6
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	42.7	46.2	46.2	47.6

Fuente: Estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012 y 2014.

En los años 2008 a 2010 el alza en la pobreza fue impulsada principalmente por el aumento en la proporción de jóvenes cuyos ingresos no fueron suficientes para alcanzar las líneas de bienestar y bienestar mínimo y que declararon carencia en el acceso a la alimentación. Llama la atención que de los grupos considerados éste sea el único que no experimentó una retracción en el porcentaje de la población con una carencia, pero sí disminuyó la proporción que sufrieron tres o más carencias. La disminución en las carencias sociales en el acceso a la salud, y en la calidad y espacios de la vivienda no tuvieron la fuerza suficiente para neutralizar las consecuencias de la contracción económica.

La reducción de la pobreza en 1.5 puntos porcentuales que se observa entre 2010 y 2012 tuvo su origen en la disminución de personas cuyo ingreso fue inferior a la línea de bienestar –la correspondiente de bienestar mínimo no se modificó– apoyada principalmente por la disminución de la carencia en el acceso a la salud y secundariamente por las caídas en el rezago educativo, en la calidad y espacios de la vivienda, en la carencia por servicios básicos de la vivienda y en la alimentación.

**Cuadro 9: Incidencia de la pobreza en jóvenes de 18 a menos de 30 años. Estados Unidos Mexicanos, 2008-2014**

Indicadores	Población Jóvenes (de 18 a menos de 30 años)			
	Porcentaje			
	2008	2010	2012	2014
<b>Pobreza</b>				
Población en situación de pobreza	39.5	43.4	41.9	43.9
Población en situación de pobreza moderada	30.7	33.3	33.3	34.9
Población en situación de pobreza extrema	8.8	10.0	8.6	9.0
Población vulnerable por carencias sociales	39.0	34.1	35.6	32.8
Población vulnerable por ingresos	3.6	4.1	4.3	5.2
Población no pobre y no vulnerable	17.9	18.5	18.2	18.1
<b>Privación social</b>				
Población con al menos una carencia social	78.6	77.5	77.6	76.7
Población con al menos tres carencias sociales	30.8	30.0	25.2	24.6
<b>Indicadores de carencia social</b>				
Rezago educativo	20.7	20.5	17.9	17.9
Carencia por acceso a los servicios de salud	47.5	36.8	28.9	26.0
Carencia por acceso a la seguridad social	69.2	69.1	69.6	68.6
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	16.5	15.2	13.6	13.0
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	17.0	21.5	19.9	20.5
Carencia por acceso a la alimentación	19.4	22.4	21.0	21.8
<b>Bienestar</b>				
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	13.1	16.1	16.1	17.3
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	43.1	47.4	46.2	49.1

Fuente: Estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012 y 2014.

En el último bienio 2012 a 2014, aumentó en 2 puntos porcentuales la proporción de adultos jóvenes en situación de pobreza, de ellos 1.6 estaban en pobreza moderada y 0.4 en pobreza extrema. Esta alza fue impulsada por la carencia de ingreso que se manifestó en el aumento en 2.9 puntos porcentuales de la proporción de personas de estas edades debajo de la línea de bienestar (que equivale a medio millón de jóvenes) y de 1.2 puntos porcentuales de aquellas cuyos ingresos no alcanzaron para adquirir la canasta alimentaria (es decir, 226 mil adultos jóvenes adicionales).

En el año 2008 la población joven ascendía a poco más de 21 millones de personas, de los cuales 8.3 millones eran pobres, 6.5 millones pobres moderados y el resto 1.8 millones eran pobres extremos. En 2010, fueron poco más de 22.6 millones y de ellos 9.8 millones eran pobres, 7.8 millones pobres moderados y 2 millones de pobres extremos. En 2012 las cifras correspondientes fueron 23.5 millones y los pobres alcanzaban a 9.8 millones: 7.8 millones en pobreza moderada y 2 millones en pobreza extrema. En el año 2014 las cifras correspondientes fueron 23.1 millones de jóvenes (nótese que la encuesta registra una disminución en el número absoluto de adultos

de 18 a menos de 30 años, probablemente como consecuencia del inicio de la extinción del bono demográfico) de los cuales 10 millones están en pobreza, que se dividen en 8 millones en pobreza moderada y 2 millones en pobreza extrema (cuadro A8 del anexo).

Como resultado de las dinámicas económica y social el número de jóvenes pobres aumentó en poco más de 1.5 millones entre 2008 y 2010 (1.1 millones en pobreza moderada y 400 mil en pobreza extrema). A pesar del leve crecimiento económico en los años 2010 a 2012 el número de jóvenes pobres creció en poco más de 26 mil, que fue el resultado del aumento de 270 mil nuevos pobres moderados y la disminución de 245 mil pobres extremos.

El cuadro 10 ofrece una síntesis de los cambios que ha experimentado la incidencia de la pobreza según grupos de edades a partir del año 2008. Las variaciones en las cifras de pobreza de 2008 a 2010, en medio de la crisis financiera de los bonos tóxico y del alza en los precios de los alimentos, muestra que la pobreza de los niños y adolescentes por una parte, y los adultos mayores por otra, fueron menos sensibles a los avatares de la economía (aumentos de 0.4 y 1.1 puntos porcentuales, respectivamente).

La presión que ejercieron las fuerzas económicas por acrecentar la pobreza en estos dos estratos de edad en dicho bienio, se hace visible en el aumento en la proporción de personas por debajo de las líneas de bienestar y bienestar mínimo (3.6 y 0.8 por ciento y 3.1 y 2.3 por ciento, respectivamente), pero su efecto quedó neutralizado por la disminución en las carencias sociales entre las que destacan el "acceso a los servicios de salud", "acceso a la seguridad social" y la "calidad y espacios de la vivienda", por lo que la pobreza

entre las personas de menos y de más edad aumentó mucho menos que en el resto de los grupos etarios.

En el lapso 2010 a 2012, los índices de pobreza de los niños y adolescentes y de los adultos mayores prácticamente no se movieron debido a que el abatimiento de las carencias sociales superó la leve fuerza a elevarlos ejercida por la economía. Nótese que en este período todas las carencias sociales decayeron en ambos grupos de edad con excepción de la "seguridad social" entre los más jóvenes.

Las cifras del cuadro 10, que muestran una relativa estabilidad de las proporciones de pobres, pobres moderados y pobres extremos durante los años comprendidos en el período 2008 y 2014, en los estratos de edades extremos, dan pie para postular la hipótesis empírica de que la política pública ha sido eficaz en proteger a la población de los menores y a los adultos mayores ante los avatares de la economía.

La población de jóvenes es la que más ha resentido las vicisitudes económicas. En los años de crisis económica aguda (2008 a 2010) la tasa de pobreza aumentó en 3.9 puntos porcentuales, en tanto que en los adultos se elevó 2.7 puntos. En la recuperación, la de los primeros decayó en 1.5 puntos y la de los segundos en 0.4 puntos. Esta regularidad se observa nuevamente en el período marcado por los años 2012 y 2014, en efecto, la pobreza creció en 2.0 puntos porcentuales mientras que en los adultos se elevó en 0.8 puntos porcentuales. En los primeros la variación resultó de un leve aumento en la pobreza extrema reforzado por el aumento de 1.6 puntos porcentuales en la pobreza moderada. Y en los segundos cayó la pobreza extrema en 0.2 puntos porcentuales y aumentó la pobreza moderada en 0.9 puntos.

**Cuadro 10: Diferencias porcentuales en la condición de pobreza según grupos de edades. Estados Unidos Mexicanos, 2008-2014**

Indicadores	Niños y adolescentes				Jóvenes				Adultos				Adultos mayores										
	2010-2008		2014-2012		2010-2008		2012-2010		2014-2012		2010-2008		2012-2010		2014-2012		2010-2008		2012-2010		2014-2012		
	Diferencias porcentuales (puntos)																						
<b>Pobreza</b>																							
Población en situación de pobreza	0.4	0.0	0.1	0.1	3.9	-1.5	2.0	2.0	2.7	-0.4	0.8	1.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Población en situación de pobreza moderada	-0.5	2.0	0.6	0.6	2.6	0.0	1.6	1.6	1.8	0.6	0.9	2.2	0.6	0.6	0.9	2.2	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.3	
Población en situación de pobreza extrema	0.9	-2.0	-0.6	-0.6	1.2	-1.4	0.4	0.4	0.9	-0.9	-0.2	-1.1	-0.9	-0.9	-0.2	-1.1	-1.2	-1.2	-1.2	-1.2	-1.2	-1.2	
Población vulnerable por carencias sociales	-6.7	0.3	-1.8	-1.8	-4.9	1.5	-2.8	-2.8	-3.9	0.3	-2.3	-2.8	0.3	0.3	-2.3	-2.8	-1.9	-1.9	-1.9	-1.9	-1.9	-3.3	
Población vulnerable por ingresos	2.7	0.2	1.0	1.0	0.5	0.2	0.9	0.9	0.7	0.5	0.6	1.3	0.5	0.5	0.6	1.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	1.8	
Población no pobre y no vulnerable	3.6	-0.5	0.6	0.6	0.6	-0.3	-0.1	-0.1	0.4	-0.3	0.9	0.4	-0.3	-0.3	0.9	0.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	
<b>Privación social</b>																							
Población con al menos una carencia social	-6.2	0.3	-1.8	-1.8	-1.1	0.1	-0.9	-0.9	-1.1	-0.2	-1.4	-1.6	-0.2	-0.2	-1.4	-1.8	-3.2	-3.2	-3.2	-3.2	-3.2	-3.2	
Población con al menos tres carencias sociales	-3.5	-4.3	-2.6	-2.6	-0.8	-4.8	-0.6	-0.6	-1.9	-3.8	-1.3	-4.9	-1.9	-3.8	-1.3	-4.9	-5.0	-5.0	-5.0	-5.0	-5.0	-3.9	
<b>Indicadores de carencia social</b>																							
Rezago educativo	-0.7	-1.4	-0.5	-0.5	-0.2	-2.6	-1.4	-1.4	-2.5	-1.8	-0.3	-1.7	-2.5	-1.8	-0.3	-1.7	-3.1	-3.1	-3.1	-3.1	-3.1	-2.4	
Carencia por acceso a los servicios de salud	-13.2	-7.9	-3.5	-3.5	-10.7	-7.9	-2.9	-2.9	-10.3	-7.4	-3.6	-10.7	-10.3	-7.4	-3.6	-10.7	-7.1	-7.1	-7.1	-7.1	-7.1	-2.6	
Carencia por acceso a la seguridad social	-9.5	1.5	-3.0	-3.0	-0.1	0.5	0.5	0.5	0.1	0.7	-1.7	-5.1	0.1	0.7	-1.7	-5.1	-2.3	-2.3	-2.3	-2.3	-2.3	-9.3	
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	-2.7	-1.6	-1.8	-1.8	-1.3	-1.6	-0.6	-0.6	-2.0	-1.1	-1.0	-3.2	-2.0	-1.1	-1.0	-3.2	-2.1	-2.1	-2.1	-2.1	-2.1	-0.5	
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	4.3	-2.3	-0.1	-0.1	4.5	-1.6	0.6	0.6	3.6	-1.1	-0.1	5.5	3.6	-1.1	-0.1	5.5	-1.4	-1.4	-1.4	-1.4	-1.4	-0.5	
Carencia por acceso a la alimentación	3.8	-1.3	-0.6	-0.6	3.0	-1.4	0.8	0.8	3.1	-1.4	0.3	2.3	3.1	-1.4	0.3	2.3	-1.5	-1.5	-1.5	-1.5	-1.5	0.1	
<b>Bienestar</b>																							
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	3.6	0.7	0.5	0.5	3.0	0.0	1.2	1.2	2.7	1.0	0.4	0.8	2.7	1.0	0.4	0.8	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	-0.3	
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	3.1	0.2	1.1	1.1	4.3	-1.2	2.9	2.9	3.5	0.0	1.4	2.3	3.5	0.0	1.4	2.3	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	1.8	

Fuente: Estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012 y 2014.

En general, el patrón de cambios de la distribución de la pobreza según edades permite afirmar que los niños y adolescentes, así como los adultos mayores experimentan cambios menores en los niveles de pobreza sea cual sea la fase del ciclo económico, mientras que los jóvenes y los adultos resienten las fases de contracción y crecimiento, sin embargo, es más sensible al cambio el grupo de aquellos que tienen 18 o más años pero menos de 30 años.

La evolución de las cifras de incidencia de la pobreza reflejan, como hemos visto, el interjuego entre los comportamientos de la economía y del desarrollo social (incluida la política pública), sin embargo, en la variación de los volúmenes de pobres a lo largo del tiempo también interviene la variable poblacional.

Como se observa en el cuadro 11, los volúmenes de pobres tienden a crecer a lo largo del tiempo para los diferentes grupos de edades, con la sola excepción de los niños y adolescentes entre los años 2008 y 2010.

Por otra parte, hay que destacar que la pobreza moderada tiende a expandirse en todos los períodos y para los cuatro grupos etarios, mientras que la pobreza extrema aumentó en los años de crisis y disminuyó en los períodos de crecimiento económico.

Las regularidades en los datos permiten apreciar que la medición multidimensional de la incidencia de la pobreza arroja cifras que son una síntesis de los efectos que tiene el desarrollo social y el crecimiento económico sobre las condiciones de vida de la población.

En fin, los diferentes cuadros examinados muestran que en general los componentes sociales de la medición multidimensional de

la pobreza registran una tendencia a inhibir su crecimiento a lo largo de todo el período considerado, pero que suele ser superada por las fuerzas económicas, de modo que en tiempos de crisis económicas la pobreza sube. Aún la combinación feliz de avances en la economía y en el desarrollo social, no han sido capaces de contrarrestar el influjo del crecimiento demográfico sobre la pobreza, excepto en el caso de la pobreza extrema.



**Cuadro 11: Variaciones en el número de personas según condición de pobreza y grupos de edad. Estados Unidos Mexicanos, 2008-2014**

Indicadores	Niños y adolescentes			Jóvenes			Adultos			Adultos mayores			
	Diferencias (personas)												
	2010-2008	2012-2010	2014-2012	2010-2008	2012-2010	2014-2012	2010-2008	2012-2010	2014-2012	2010-2008	2012-2010	2014-2012	
<b>Pobreza</b>													
Población en situación de pobreza	966.040	-552.997	243.086	1,514.502	26.298	300.688	2,687.646	664.744	1,245.635	454.869	398.837	202.245	
Población en situación de pobreza moderada	384.738	374.688	411.646	1,100.847	271.945	246.272	1,931.496	914.035	1,144.144	439.012	411.954	276.239	
Población en situación de pobreza extrema	581.302	-927.685	-168.560	413.655	-245.647	54.416	756.150	-249.291	101.491	15.857	-13.117	-73.994	
Población vulnerable por carencias sociales	-2,268.045	-130.743	-640.860	-484.218	638.350	-773.276	-356.546	772.912	-458.598	64.374	99.095	-168.399	
Población vulnerable por ingresos	1,137.568	1.701	443.725	164.633	79.720	200.159	525.780	320.532	419.469	133.177	81.658	183.796	
Población no pobre y no vulnerable	1,635.337	-382.329	341.289	426.270	88.831	-86.092	1,084.272	389.800	905.829	173.088	270.469	206.296	
<b>Privación social</b>													
Población con al menos una carencia social	-1,302.005	-1,383.740	302.226	1,030.284	664.648	-472.588	2,331.100	1,437.656	787.037	519.243	497.932	33.846	
Población con al menos tres carencias sociales	-909.336	-2,023.823	-915.193	315.441	-867.685	-240.964	279.942	-1,186.300	-155.799	-108.618	-189.838	-254.946	
<b>Indicadores de carencia social</b>													
Rezago educativo	-95.063	-644.776	-165.310	276.370	-430.162	-380.817	-94.356	-318.986	290.814	426.724	290.812	54.758	
Carencia por acceso a los servicios de salud	-4,756.215	-3,393.688	-1,295.057	-1,636.098	-1,568.291	-761.804	-2,959.261	-2,826.795	-1,274.956	-555.551	-420.600	-171.468	
Carencia por acceso a la seguridad social	-2,789.724	-77.484	-944.952	1,118.923	687.582	-474.298	2,379.616	1,606.749	407.905	-124.319	44.225	-729.340	
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	-747.034	-854.626	-656.077	-31.195	-246.930	-188.364	-326.435	-287.756	-270.960	-137.766	-96.394	-16.751	
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	2,077.614	-1,182.106	56.561	1,285.782	-203.644	87.600	2,189.721	-78.902	355.045	581.134	82.803	52.752	
Carencia por acceso a la alimentación	1,923.739	-817.880	-125.753	999.262	-156.443	109.976	2,121.546	-164.736	564.578	1,536.591	51.520	89.780	
<b>Bienestar</b>													
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	1,751.114	22.790	279.682	897.498	130.373	226.156	1,717.775	771.415	551.656	216.765	365.639	64.394	
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	2.103.608	-551.296	686.811	1.679.135	106.018	500.847	3.213.426	985.276	1.665.104	588.046	480.495	386.041	

Fuente: Estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012 y 2014.

## Referencias

Comisión de Desarrollo Social. (2004). *Ley General de Desarrollo Social*. México: Cámara de Diputados LIX Legislatura.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2008). *Informe de pobreza multidimensional en México*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (enero-marzo de 2014). Medición multidimensional de la pobreza en México. *El Trimestre Económico*, LXXXI(321), 5-42.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2010). *Metodología para la Medición multidimensional de la Pobreza*. México: CONEVAL.

Cortés, F. (2014). La Medición multidimensional de la pobreza en México. En J. Boltvinik, *Multidimensionalidad de la pobreza: propuestas para su definición y evaluación en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: CLACSO.

**Cuadro A1: Medición multidimensional de la pobreza. Estados Unidos Mexicanos 2008-2014**  
(Número de pobres)

Indicadores	Población general			
	Número de personas			
	2008	2010	2012	2014
<b>Pobreza</b>				
Población en situación de pobreza	47,189,963	52,813,020	53,349,902	55,341,556
Población en situación de pobreza moderada	35,992,237	39,848,330	41,820,952	43,899,253
Población en situación de pobreza extrema	11,197,726	12,964,690	11,528,950	11,442,303
Población vulnerable por carencias sociales	35,181,514	32,137,079	33,516,693	31,475,560
Población vulnerable por ingresos	4,783,859	6,745,017	7,228,628	8,475,777
Población no pobre y no vulnerable	19,525,190	22,844,157	23,210,928	24,578,250
<b>Privación social</b>				
Población con al menos una carencia social	82,371,477	84,950,099	86,866,595	86,817,116
Población con al menos tres carencias sociales	32,773,050	32,350,479	28,082,833	26,515,931
<b>Indicadores de carencia social</b>				
Rezago educativo	23,157,830	23,671,505	22,568,393	22,367,838
Carencia por acceso a los servicios de salud	43,384,887	33,477,762	25,268,388	21,765,103
Carencia por acceso a la seguridad social	68,986,613	69,571,109	71,832,181	70,091,496
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	18,624,174	17,381,744	15,896,038	14,763,886
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	20,129,003	26,263,254	24,881,405	25,433,363
Carencia por acceso a la alimentación	23,058,616	28,439,754	27,352,215	27,990,796
<b>Bienestar</b>				
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	17,641,516	22,224,668	23,514,885	24,636,773
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	51,973,822	59,558,037	60,578,530	63,817,333

Fuente: Estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012 y 2014.

\* Autores: Fernando Cortés y Delfino Vargas

**Cuadro A2: Distribución porcentual de la población según condición de pobreza en la población no indígena. Estados Unidos Mexicanos, 2008-2014**

Indicadores	Población no indígena			
	Porcentaje			
	2008	2010	2012	2014
<b>Pobreza</b>				
Población en situación de pobreza	41.3	43.3	43.0	43.6
Población en situación de pobreza moderada	33.0	34.4	35.1	36.2
Población en situación de pobreza extrema	8.3	8.9	7.9	7.4
Población vulnerable por carencias sociales	34.0	29.3	29.6	27.2
Población vulnerable por ingresos	4.8	6.1	6.4	7.4
Población no pobre y no vulnerable	19.9	21.2	21.0	21.8
<b>Privación social</b>				
Población con al menos una carencia social	75.3	72.6	72.6	70.9
Población con al menos tres carencias sociales	27.7	25.4	21.4	19.4
<b>Indicadores de carencia social</b>				
Rezago educativo	21.0	20.0	18.6	17.8
Carencia por acceso a los servicios de salud	39.8	28.9	21.3	18.0
Carencia por acceso a la seguridad social	62.2	59.0	59.6	56.6
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	14.6	13.0	11.7	10.5
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	16.2	19.2	17.9	17.8
Carencia por acceso a la alimentación	20.0	23.7	22.5	22.1
<b>Bienestar</b>				
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	14.2	16.8	17.9	18.2
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	46.1	49.5	49.4	51.0

Fuente: Estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012 y 2014.

**Cuadro A3: Distribución de la población según condición de pobreza en la población no indígena. Estados Unidos Mexicanos, 2008-2014**

Indicadores	Población no indígena			
	Número de personas			
	2008	2010	2012	2014
<b>Pobreza</b>				
Población en situación de pobreza	38,937,030	44,020,520	45,024,575	46,659,486
Población en situación de pobreza moderada	31,131,459	34,951,390	36,730,625	38,712,004
Población en situación de pobreza extrema	7,805,571	9,069,130	8,293,950	7,947,482
Población vulnerable por carencias sociales	32,080,851	29,764,223	30,994,602	29,124,627
Población vulnerable por ingresos	4,480,475	6,238,137	6,722,148	7,857,363
Población no pobre y no vulnerable	18,793,226	21,559,945	22,006,461	23,320,052
<b>Privación social</b>				
Población con al menos una carencia social	71,017,881	73,784,743	76,019,177	75,784,113
Población con al menos tres carencias sociales	26,096,891	25,777,371	22,374,104	20,700,193
<b>Indicadores de carencia social</b>				
Rezago educativo	19,752,125	20,340,727	19,434,937	19,055,482
Carencia por acceso a los servicios de salud	37,519,968	29,312,228	22,280,966	19,223,817
Carencia por acceso a la seguridad social	58,623,826	59,907,312	62,400,005	60,583,250
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	13,801,538	13,162,445	12,240,244	11,177,971
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	15,227,679	19,519,685	18,770,741	19,009,186
Carencia por acceso a la alimentación	18,857,018	24,026,140	23,520,450	23,633,741
<b>Bienestar</b>				
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	13,384,273	17,098,120	18,733,492	19,487,575
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	43,417,505	50,258,657	51,746,723	54,516,849

Fuente: Estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012 y 2014.

**Cuadro A4: Distribución porcentual de la población según condición de pobreza en la población no discapacitada. Estados Unidos Mexicanos, 2008-2014**

Indicadores	Población no discapacitada			
	Porcentaje			
	2008	2010	2012	2014
<b>Pobreza</b>				
Población en situación de pobreza	43.3	45.9	45.1	45.6
Población en situación de pobreza moderada	33.3	34.7	35.5	36.3
Población en situación de pobreza extrema	10.0	11.2	9.7	9.3
Población vulnerable por carencias sociales	33.2	27.8	28.4	26.2
Población vulnerable por ingresos	4.5	6.0	6.2	7.1
Población no pobre y no vulnerable	19.0	20.4	20.3	21.0
<b>Privación social</b>				
Población con al menos una carencia social	76.5	73.7	73.5	71.9
Población con al menos tres carencias sociales	29.9	27.7	23.5	21.7
<b>Indicadores de carencia social</b>				
Rezago educativo	20.3	18.7	17.0	16.4
Carencia por acceso a los servicios de salud	40.4	29.2	21.7	18.3
Carencia por acceso a la seguridad social	64.5	61.3	62.2	59.5
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	17.2	15.3	13.7	12.4
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	18.8	22.8	21.0	21.0
Carencia por acceso a la alimentación	20.9	24.3	22.8	22.8
<b>Bienestar</b>				
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	16.0	19.3	19.8	20.2
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	47.8	51.9	51.3	52.8

Fuente: Estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012 y 2014.

**Cuadro A5: Distribución de la población según condición de pobreza en la población no discapacitada: Estados Unidos Mexicanos, 2008-2014**

Indicadores	Población no discapacitada			
	Número de personas			
	2008	2010	2012	2014
<b>Pobreza</b>				
Población en situación de pobreza	42,056,476	49,905,498	49,802,197	51,198,874
Población en situación de pobreza moderada	32,319,014	37,746,080	39,155,459	40,727,890
Población en situación de pobreza extrema	9,737,462	12,159,418	10,646,738	10,470,984
Población vulnerable por carencias sociales	32,266,681	30,202,402	31,331,237	29,433,820
Población vulnerable por ingresos	4,407,321	6,488,297	6,865,477	8,000,179
Población no pobre y no vulnerable	18,417,709	22,154,946	22,380,964	23,579,836
<b>Privación social</b>				
Población con al menos una carencia social	74,323,157	80,107,900	81,133,434	80,632,694
Población con al menos tres carencias sociales	29,059,015	30,132,010	25,960,434	24,327,664
<b>Indicadores de carencia social</b>				
Rezago educativo	19,743,041	20,287,130	18,793,277	18,453,386
Carencia por acceso a los servicios de salud	39,237,206	31,731,181	23,968,491	20,508,497
Carencia por acceso a la seguridad social	62,691,515	66,704,834	68,691,696	66,809,607
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	16,724,538	16,659,431	15,112,431	13,947,643
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	18,294,112	24,810,812	23,132,699	23,546,699
Carencia por acceso a la alimentación	20,272,946	26,435,069	25,187,884	25,606,338
<b>Bienestar</b>				
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	15,537,230	20,946,980	21,802,426	22,674,543
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	46,463,797	56,393,795	56,667,644	59,199,053

Fuente: Estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012 y 2014.

**Cuadro A6: Distribución de la población según condición de pobreza en la población de niños y adolescentes. Estados Unidos Mexicanos, 2008-2014**

Indicadores	Población niños y adolescentes (menores de 18 años)			
	Número de personas			
	2008	2010	2012	2014
<b>Pobreza</b>				
Población en situación de pobreza	20,756,805	21,722,845	21,169,848	21,412,934
Población en situación de pobreza moderada	15,663,072	16,047,810	16,422,498	16,834,144
Población en situación de pobreza extrema	5,093,733	5,675,035	4,747,350	4,578,790
Población vulnerable por carencias sociales	11,215,712	8,947,667	8,816,924	8,176,064
Población vulnerable por ingresos	1,801,540	2,939,108	2,940,809	3,384,534
Población no pobre y no vulnerable	5,183,022	6,818,359	6,436,030	6,777,319
<b>Privación social</b>				
Población con al menos una carencia social	31,972,517	30,670,512	29,286,772	29,588,998
Población con al menos tres carencias sociales	12,919,404	12,010,068	9,986,245	9,071,052
<b>Indicadores de carencia social</b>				
Rezago educativo	4,075,777	3,980,714	3,335,938	3,170,628
Carencia por acceso a los servicios de salud	15,903,807	11,147,592	7,753,904	6,458,847
Carencia por acceso a la seguridad social	28,685,535	25,895,811	25,818,327	24,873,375
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	8,880,337	8,133,303	7,278,677	6,622,600
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	8,890,854	10,968,468	9,786,362	9,842,923
Carencia por acceso a la alimentación	9,978,122	11,901,861	11,083,981	10,958,228
<b>Bienestar</b>				
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	8,235,250	9,986,364	10,009,154	10,288,836
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	22,558,345	24,661,953	24,110,657	24,797,468

Fuente: Estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012 y 2014.

**Cuadro A7: Distribución de la población según condición de pobreza en la población de adultos mayores. Estados Unidos Mexicanos, 2008-2014**

Indicadores	Población adultos mayores (más de 65 años)			
	Número de personas			
	2008	2010	2012	2014
<b>Pobreza</b>				
Población en situación de pobreza	3,104,297	3,559,166	3,958,003	4,160,248
Población en situación de pobreza moderada	2,265,584	2,704,596	3,116,550	3,392,789
Población en situación de pobreza extrema	838,713	854,570	841,453	767,459
Población vulnerable por carencias sociales	2,364,049	2,428,423	2,527,518	2,359,119
Población vulnerable por ingresos	297,884	431,061	512,719	696,515
Población no pobre y no vulnerable	1,196,754	1,369,842	1,640,311	1,846,607
<b>Privación social</b>				
Población con al menos una carencia social	5,468,346	5,987,589	6,485,521	6,519,367
Población con al menos tres carencias sociales	2,304,657	2,196,039	2,006,201	1,751,255
<b>Indicadores de carencia social</b>				
Rezago educativo	4,730,359	5,157,083	5,447,895	5,502,653
Carencia por acceso a los servicios de salud	2,332,922	1,777,371	1,356,771	1,185,303
Carencia por acceso a la seguridad social	2,366,607	2,242,288	2,286,513	1,557,173
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	946,429	808,663	712,269	695,518
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	1,261,649	1,842,783	1,925,586	1,978,338
Carencia por acceso a la alimentación	132,489	1,669,080	1,720,600	1,810,380
<b>Bienestar</b>				
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	1,274,139	1,490,904	1,856,543	1,920,937
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	3,402,181	3,990,227	4,470,722	4,856,763

Fuente: Estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012 y 2014.

**Cuadro A8: Distribución de la población según condición de pobreza en la población de jóvenes. Estados Unidos Mexicanos, 2008-2014**

Indicadores	Población jóvenes (18 - 30 años)			
	Número de personas			
	2008	2010	2012	2014
<b>Pobreza</b>				
Población en situación de pobreza	8,318,314	9,832,816	9,859,114	10,159,802
Población en situación de pobreza moderada	6,460,006	7,560,853	7,832,798	8,079,070
Población en situación de pobreza extrema	1,858,308	2,271,963	2,026,316	2,080,732
Población vulnerable por carencias sociales	8,219,304	7,735,086	8,373,436	7,600,160
Población vulnerable por ingresos	757,730	922,363	1,002,083	1,202,242
Población no pobre y no vulnerable	3,757,147	4,183,417	22,673,682	4,186,156
<b>Privación social</b>				
Población con al menos una carencia social	21,052,495	22,673,682	23,506,881	
Población con al menos tres carencias sociales	16,537,618	17,567,902	18,232,550	17,759,962
	6,476,160	6,791,601	5,923,916	5,682,952
<b>Indicadores de carencia social</b>				
Rezago educativo	4,362,035	4,638,405	4,208,243	3,827,426
Carencia por acceso a los servicios de salud	9,990,809	8,354,711	6,786,420	6,024,616
Carencia por acceso a la seguridad social	14,557,248	15,676,171	16,363,753	15,889,455
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	3,476,300	3,445,105	3,198,175	3,009,811
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	3,586,043	4,871,825	4,668,181	4,755,781
Carencia por acceso a la alimentación	4,088,144	5,087,406	4,930,963	5,040,939
<b>Bienestar</b>				
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	2,757,536	3,655,034	3,785,407	4,011,563
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	9,076,044	10,755,179	10,861,197	11,362,044

Fuente: Estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012 y 2014.

**Cuadro A9: Distribución de la población según condición de pobreza en la población de adultos. Estados Unidos Mexicanos, 2008-2014**

Indicadores	Población adultos (30 - 65 años)			
	Número de personas			
	2008	2010	2012	2014
<b>Pobreza</b>				
Población en situación de pobreza	15,010,547	17,698,193	18,362,937	19,608,572
Población en situación de pobreza moderada	11,603,575	13,535,071	14,449,106	15,593,250
Población en situación de pobreza extrema	3,406,972	4,163,122	3,913,831	4,015,322
Población vulnerable por carencias sociales	13,382,449	13,025,903	13,798,815	13,340,217
Población vulnerable por ingresos	1,926,705	2,452,485	2,773,017	3,192,486
Población no pobre y no vulnerable	9,388,267	10,472,539	10,862,339	11,768,168
<b>Privación social</b>				
Población con al menos una carencia social	28,392,996	30,724,096	32,161,752	32,948,789
Población con al menos tres carencias sociales	11,072,829	11,352,771	10,166,471	10,010,672
<b>Indicadores de carencia social</b>				
Rezago educativo	9,989,659	9,895,303	9,576,317	9,867,131
Carencia por acceso a los servicios de salud	15,157,349	12,198,088	9,371,293	8,096,337
Carencia por acceso a la seguridad social	23,377,223	25,756,839	27,363,588	27,771,493
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	5,321,108	4,994,673	4,706,917	4,435,957
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	6,390,457	8,580,178	8,501,276	8,856,321
Carencia por acceso a la alimentación	7,659,861	9,781,407	9,616,671	10,181,249
<b>Bienestar</b>				
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	5,374,591	7,092,366	7,863,781	8,415,437
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	16,937,252	20,150,678	21,135,954	22,801,058

Fuente: Estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012 y 2014.



Evolución de la pobreza por  
ingresos y la desigualdad  
1992 - 2014





# Evolución de la pobreza por ingresos y la desigualdad 1992 - 2014\*

---

## Primera parte

### Evolución de la pobreza por ingresos y la desigualdad 1992 - 2014

En esta sección se analizará la pobreza medida por ingresos según la metodología propuesta por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) en el año 2002. Las mediciones indirectas de la pobreza, como ésta, han sido ampliamente utilizadas a nivel mundial por tres propiedades: i) la medición es parsimoniosa al utilizar el ingreso como proxy de consumo, ii) es deseable una medición de la pobreza sensible a los cambios de la economía, y iii) es posible realizar comparaciones a nivel internacional.

Desde su implementación por el gobierno federal, con algunas modificaciones a la propuesta del CTMP, las tres líneas conocidas como: pobreza alimentaria, pobreza de capacidades, y pobreza de patrimonio, han permitido una discusión más informada sobre las tendencias de la pobreza en México.

La pobreza alimentaria resulta de comparar el ingreso del hogar por persona con el valor de la canasta básica alimentaria per cápita; esto es, con el costo de comprar una canasta de alimentos crudos. La pobreza de capacidades, propuesta por la Sedesol para medir los resultados del programa Oportunidades, comprende a

aquellos hogares cuyos ingresos no serían suficientes para cubrir la adquisición de la educación, salud y alimentación. Por último la pobreza de patrimonio determina el ingreso por persona mínimo necesario para satisfacer, además de la alimentación, las necesidades de vestido y calzado, vivienda, transporte público, salud y educación.<sup>1</sup>

La medición de la pobreza por este método fue utilizada ampliamente por el gobierno federal para establecer compromisos tanto nacionales como internacionales. A pesar de que el gobierno federal, a través del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) ha continuado con el cálculo de la pobreza por este método, a partir de 2015 privilegiará el cálculo de umbrales de ingreso incluidos en la medición multidimensional. Sin embargo, medir la pobreza por medio de esta metodología indirecta, como es la medición por ingresos propuesta por el CTMP, hace posible rastrear su evolución para el periodo 1992-2014, y exponer algunas conclusiones relevantes.

Además de analizar la incidencia de la pobreza para el periodo 1992-2014, se presentarán las pruebas de hipótesis sobre el cambio en la incidencia; su correspondencia con las fluctuaciones económicas, y en particular con las canastas alimentarias y no alimentarias, así como su comportamiento en los ámbitos urbano y rural.

---

\* Autor: Israel Banegas González (PUED-UNAM)  
Colaborador: Fabián Bonilla Yarzabal

1 Para más detalle sobre la metodología consultar Székely (2005).

## Evolución de la pobreza medida por ingresos

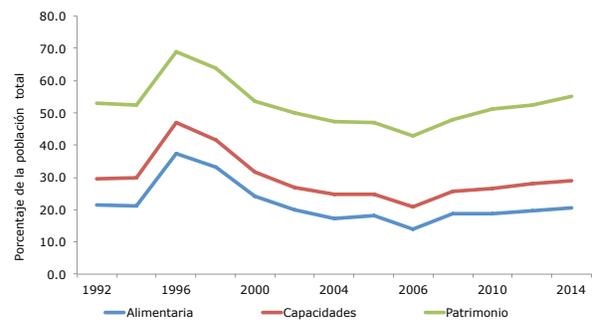
Un primer hallazgo relevante, como se muestra en el gráfico uno, es que la incidencia de la pobreza, para cualquiera de las tres líneas (alimentaria, capacidades o patrimonio), registra en 2014 niveles similares a los de 1992. Es decir, el porcentaje de personas que se encontraban en pobreza hace un poco más de dos décadas es prácticamente el mismo que en 2014.

Asimismo se puede apreciar fluctuaciones importantes de los niveles de pobreza entre esos años. Como se observa en el mismo gráfico 1, es posible identificar tres cambios relevantes: i) el aumento registrado entre 1994 y 1996, ii) una disminución sostenida entre 1996 y 2006, y iii) un cambio de tendencia, debido al aumento en los niveles de pobreza entre 2006 y 2014.

El crecimiento registrado entre 1994 y 1996 se debió principalmente a la crisis financiera de 1994-1995. Uno de los principales efectos de esa recesión fue una importante caída en el nivel de ingreso de los hogares que se tradujo en un aumento de alrededor de 15 puntos porcentuales en la incidencia de la pobreza para las tres líneas.

El porcentaje de personas en pobreza alimentaria, pasó de 21.2% a 37.4%, lo cual significó un aumento de 19 millones a 34.6 millones de personas. Por su parte, el porcentaje en pobreza de capacidades se elevó de 30% a 46.9%, representando en 1996, 43.4 millones de personas. La incidencia de la pobreza de patrimonio se alzó de 52.4% a 69%, afectando en total a 63.9 millones de mexicanos.

Gráfico 1. Evolución de la pobreza por la dimensión de ingreso



Fuente: Estimaciones de Coneval con base en la ENIGH 1992-2014.

En la segunda fase, que se extiende de 1996 a 2006, se observa una reducción sistemática de la pobreza. Como resultado, no simplemente se recuperaron los niveles previos a la crisis, sino que además se logró una importante disminución de modo que en el año 2006 se observan los niveles de pobreza más bajos del periodo. La caída de la pobreza en este período llevó a que, por ejemplo, la incidencia de la pobreza alimentaria y de capacidades se redujeran en poco más de la mitad durante esa década. La pobreza alimentaria disminuyó de 37.4% a 14%, y la pobreza de capacidades cayó desde 46.9% a 20.9%. De hecho, la línea de pobreza con menor reducción fue la de patrimonio y, a pesar de esto, pasó de 69% en 1996 a 42.9% en 2006. Este descenso coincide con la implementación de programas sociales focalizados que transfieren recursos a los hogares más necesitados y con un periodo relativamente estable en términos macroeconómicos, aunque de exiguuo crecimiento.

En la tercera fase, que comprende el periodo 2006-2014 tuvo lugar un importante retroceso en la evolución de la pobreza. Como se observa en el gráfico, todo el avance registrado en la década anterior se revirtió a tal grado que los niveles de pobreza de 2014, son similares a los registrados en 1992. El mayor retroceso se registró en la pobreza de

patrimonio. En los ocho años que van desde 2006 hasta 2014, su incidencia incrementó en cerca de 14%. Además, la incidencia de la pobreza de capacidades pasó de 20.9% a cerca de 30%. El incremento más moderado fue el de la pobreza alimentaria, que pasó de afectar al 14% de la población en 2006, a poco más del 20% en 2014.

### **Significancia estadística de los cambios en la pobreza de ingreso**

Los cambios en la incidencia de la pobreza deben ser corroborados por pruebas de hipótesis en los tres periodos estudiados. Cabe señalar que con la implementación de una medición oficial de la pobreza en México en la primera década del siglo XXI, las discusiones sobre los cambios de la pobreza en el tiempo, calculadas con base a muestras aleatorias, hicieron necesario la realización de pruebas de hipótesis. Anteriormente no era posible hacer estos cálculos porque i) no había una medición que utilizara la misma metodología año con año y ii) el INEGI no proporcionaba los insumos necesarios para llevarlas a cabo.

El objetivo ha sido evaluar los cambios en los niveles de incidencia de la pobreza, a fin de contar con evidencia estadística que permita concluir si se registraron avances o retrocesos en los niveles de pobreza, o bien, si los cambios no son significativos, es decir, si lo que se observa puede ser atribuible a fluctuaciones de muestreo.

A partir de la sección anterior, donde se argumenta que la pobreza de ingresos presenta tres etapas distinguibles en el periodo observado, en el siguiente cuadro se pueden observar los resultados de las pruebas de hipótesis para los periodos analizados

en el gráfico 1. Por ejemplo, con base en los resultados que arrojaron las pruebas de hipótesis fue posible corroborar, más allá de la simple inspección de las cifras, que entre 1994 y 1996, los cambios en la incidencia de las tres medidas de pobreza fueron estadísticamente significativo. Asimismo, tanto los periodos 1996-2000 y 2000-2006 se observa que el cambio en la incidencia de la pobreza efectivamente registró una disminución estadísticamente significativa, lo cual hace evidente que para la segunda fase (1996-2006) los niveles de pobreza efectivamente se redujeron.

En el periodo 2006-2014 la tres mediciones de pobreza (alimentaria, capacidades y de patrimonio) muestran el aumento estadísticamente significativo de la incidencia de la pobreza.

Las trayectorias que ha seguido la evolución de la pobreza desembocaron en que las proporciones de pobres en 2014 sean relativamente similares a los de 1992, tal como se aprecia en el cuadro 1.

***"A partir de 2006 las fluctuaciones en el valor del umbral de la línea de bienestar han impactado en la incidencia de la pobreza rural en las tres líneas calculadas. Existe un núcleo "duro" de pobreza estructural que aqueja principalmente el entorno rural y que, dada su dispersión territorial, es difícil que puedan ser incorporados al paquete de programas sociales."***

**Cuadro 1: Evolución de la pobreza por la dimensión de ingreso, 1992-2014**

Año	Porcentajes			Evolución de la pobreza		
	Alimentaria	Capacidades	Patrimonio	Alimentaria	Capacidades	Patrimonio
1992	21.4	29.7	53.1			
1994	21.2	30.0	52.4	Sin cambio	Sin cambio	Sin cambio
1996	37.4	46.9	69.0	Aumento	Aumento	Aumento
2000	24.1	31.8	53.6	Disminución	Disminución	Disminución
2006	14.0	20.9	42.9	Disminución	Disminución	Disminución
2014	20.5	29.1	55.1	Aumento	Aumento	Aumento
1992-2014				Sin cambio	Sin cambio	Sin cambio

Fuente: Elaboración propia con base en ENIGH, (años referidos).

### Pobreza de ingresos y canasta de bienes y servicios

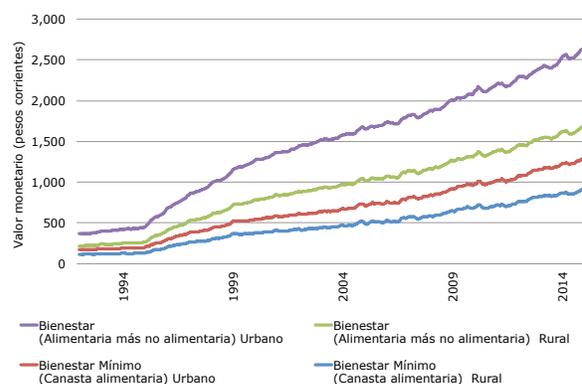
Un elemento importante de la medición de pobreza por ingresos es el cálculo de la línea de pobreza que sirve como umbral. Uno de los métodos para calcularla consiste en dar un valor a la canasta de bienes y servicios. Para el caso de las tres líneas de ingreso (alimentaria, capacidades y patrimonio), se adoptaron decisiones metodológicas que se detallan a continuación.<sup>2</sup>

La medición de la *línea de bienestar mínimo* y *línea de bienestar*, incluidas en la metodología multidimensional (2008), incluyen entre otros avances que: cuentan con una canasta que mide los patrones de consumo, que tiene una desagregación rural y urbana y se basa en el consumo observado. Además, considera una adecuación energética y de nutrientes, incluye variaciones en la estructura demográfica, así como los niveles de actividad física de las personas. Además que se realizó el cálculo de una canasta no alimentaria que supera las limitaciones de tomar el inverso del coeficiente de Engel para el cálculo de la línea de bienestar. El gráfico 2 muestra la

<sup>2</sup> Estas decisiones metodológicas han sido refinadas en las mediciones de pobreza en el ámbito del bienestar incluidas en la medición multidimensional de la pobreza.

evolución del valor de la canasta alimentaria y no alimentaria considerando los precios de los bienes y servicios incluidos en ellas.

**Gráfico 2. Evolución del valor de las canastas alimentarias y no alimentarias**



Fuente: Coneval, (2015).

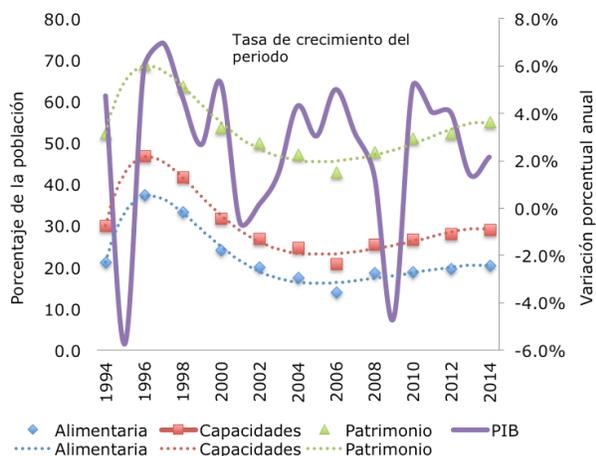
Se usará la evolución de los valores de la canasta representadas en el gráfico 2 como *proxy* del comportamiento temporal de la canasta empleada por el CTMP. Esta decisión se basa en las elevadas correlaciones que se han observado entre la pobreza alimentaria y la proporción de personas debajo de la línea de bienestar mínimo y la pobreza de patrimonio y el porcentaje de personas cuyos ingresos no alcanzan el valor de la línea de bienestar. Como se observa a partir de la crisis de 1995 las canastas mantienen un crecimiento sostenido en su valor.

## Ciclos económicos y pobreza de ingresos

Para hacer observables los efectos del ciclo económico sobre la incidencia de la pobreza es necesario identificar los momentos críticos que definieron los puntos de inflexión en la economía mexicana. Como se observa en el siguiente gráfico, entre 1994 y 2014, la actividad económica estuvo marcada por tres años críticos: 1995, 2001 y 2009; que en conjunto ralentizaron la tasa de crecimiento del periodo y, como resultado, el nivel del producto creció en promedio 2.4% anual.

Las dos crisis más importantes, la de 1995 y la de 2009 generaron cambios importantes en el nivel de producto, no obstante los resultados en la pobreza fueron diferentes después de 1995 y 2009, respectivamente.

**Gráfico 3. Evolución de la pobreza por ingresos frente al ciclo económico**



Fuente: BIE, INEGI, Coneval, (años referidos).

Ante la recesión de 1995 se presentó un incremento sustancial de los niveles de pobreza<sup>3</sup>. Sin embargo, los siguientes años muestran que a pesar de un crecimiento

<sup>3</sup> En la época no se contaba con una medición oficial de la pobreza de modo que sólo se disponía de una apreciación subjetiva del impacto de la crisis sobre los niveles de vida de la población.

relativamente magro de la economía, la pobreza tiende a disminuir hasta el año 2006. Esto, a pesar de la caída del PIB en 2001 (derivado de la recesión de la economía estadounidense). Es importante hacer notar que entre 1996 y 2006, el nivel de crecimiento promedio del periodo fue cercano a 4% y el impacto de la recesión sobre la economía nacional en 2001 fue el menor en el período 1995 a 2009. El aumento en el producto, con sus vicisitudes, y un avance importante en la cobertura de programas focalizados como Progres-a-Oportunidades, contribuyeron a que, aunado a la relativa estabilidad de precios, los niveles de pobreza hayan bajado.

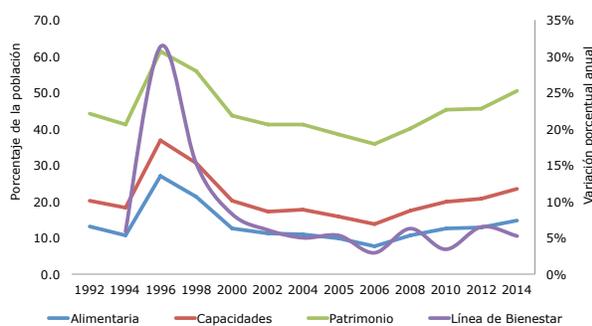
Por otra parte, la crisis financiera internacional de 2008 y la considerable contracción de la economía mexicana en 2009, impulsaron los niveles de pobreza al alza y para 2010, lejos de regresar a los niveles previos a la crisis, la incidencia de la pobreza se elevó durante los últimos cuatro años, incluso la pobreza de patrimonio es mayor que la registrada en 1994 (véase gráfico 3). En los últimos años, el crecimiento del periodo fue en promedio cercano a 2%, la recesión fue de magnitudes importantes no solo a nivel nacional, mientras que los niveles de precios fueron presionados al alza por el comportamiento de los mercados internacionales. Este conjunto de factores se retroalimentaron para provocar un repunte de los niveles de pobreza.

## La pobreza de ingresos rural y urbana

Es importante considerar que los niveles de vida de la población varían según contexto en que se localizan los hogares, ya sea en el ámbito rural y en el urbano. De hecho, las condiciones cotidianas de empleo y

desarrollo son distintas en estos entornos. Las diferencias más importantes pueden ser, entre otras, el vínculo de la actividad productiva a sectores más desarrollados, con niveles de productividad más elevados, como es el caso del ámbito urbano, la estrecha relación de algunas entidades con el ciclo económico internacional debido a su vocación exportadora, los niveles de informalidad laboral, y por supuesto, el acceso y provisión de bienes y servicios básicos para satisfacer las necesidades elementales.

**Gráfico 4. Entorno urbano: Líneas de pobreza frente a Línea de Bienestar**



Fuente: Coneval, (2015).

En conjunto, estos factores ayudan a explicar por qué la incidencia de pobreza y sus fluctuaciones son distintas en esos entornos. Por ejemplo, como se observa en los siguientes gráficos, la incidencia en términos relativos de la pobreza, en general, es mayor en el ámbito rural que en el urbano, lo que la ubica por arriba del promedio nacional. No obstante, las fluctuaciones registradas como consecuencia de las crisis económicas fueron más marcadas en las zonas urbanas que en las rurales.

En el gráfico 4 se pueden observar la incidencia en términos relativos de la pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio para el entorno urbano. La incidencia de la pobreza en los contextos urbanos es siempre menor a la incidencia nacional. Incluso en los momentos de crisis los niveles de pobreza son

siempre más bajos si se les compara con el nacional. Asimismo, como se había sugerido anteriormente, el papel de los precios tanto de la canasta alimentaria como no alimentaria influye en las fluctuaciones de la pobreza, en cualquiera de sus tres escalas, debido a que el crecimiento de los ingresos nominales fueron insuficientes para compensar la escalada del valor de las canastas.

Esto se puede observar, al retomar las tres fases definidas en los apartados anteriores. En primer lugar, se observa como el incremento entre 1994-1996 corresponde a la variación de 30% en el valor de la *línea de bienestar* y, en los años siguientes, en la medida en la que su variación anual se estabiliza, los niveles de pobreza disminuyen sistemáticamente. Como resultado se observa que en 2006, el porcentaje de personas en pobreza alimentaria era 7.6% después del 27% que representaban en 1996. Asimismo, la incidencia de la pobreza de capacidades pasó de 36.8% en 1996 a 13.8% en 2006. Por su parte, la pobreza de patrimonio atrapaba 61.5% de la población urbana y para 2006 se había reducido a 35.8%.

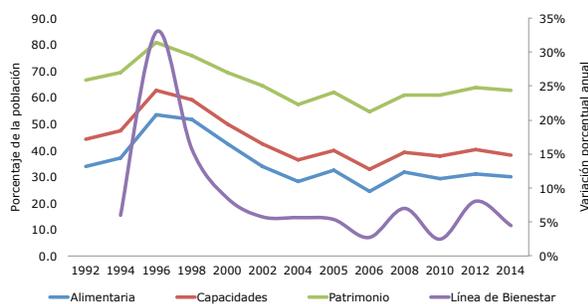
En consecuencia, los avances significaron que poco más de 10 millones dejaran de ser pobres alimentarios, que 11.3 millones de personas superaran la condición de pobreza de capacidades, y que 10.3 millones de personas abandonaran las filas de la pobreza entre 1996 y 2006. A pesar de estos resultados, la conclusión para el periodo completo, de 1992 a 2014, es que los niveles de pobreza son más altos actualmente que hace poco más de dos décadas y, en particular, la pobreza de patrimonio es la que más ha resentido los estragos del lento crecimiento económico.

Por su parte, en el medio rural se puede observar para el periodo de estudio que la situación es aún más grave. La incidencia de

la pobreza en cualquiera de sus tres escalas se encuentra entre 7 y 10 puntos porcentuales arriba del promedio nacional. De hecho en 1992, 66.5% de la población se encontraba en pobreza de patrimonio, 44.1% en pobreza de capacidades y 34% en pobreza alimentaria.

Los niveles de pobreza alcanzados en 1996 fueron históricamente los más altos: 8 de cada 10 habitantes del ámbito rural estaban en pobreza de patrimonio, 6 de cada 10 estaban en pobreza de capacidades, y 1 de cada 2 mexicanos en el ámbito rural no tenían ingresos suficientes para adquirir una canasta alimentaria.

**Gráfico 5. Entorno rural: Líneas de pobreza frente a Líneas de Bienestar**



Fuente: Coneval, (2015).

El resultado más favorable en el campo es que, después de 22 años, los niveles de pobreza son menores, a pesar de que a nivel nacional los resultados no son necesariamente alentadores.

Igualmente se puede apreciar que si comparamos las incidencias en los extremos del gráfico 5, podemos observar que, en el ámbito rural, si bien debe notarse una disminución en la incidencia de la pobreza, esta disminución es menor para la pobreza alimentaria. Esto apuntaría a un hecho documentado por otras investigaciones: que existe un núcleo "duro" de pobreza estructural que aqueja principalmente el entorno rural y

que, dada su dispersión territorial, es difícil que puedan ser incorporados al paquete de programas sociales.

## Segunda Parte

### Evolución de la desigualdad 1992-2014

El tema de la desigualdad en los últimos años ha sido posicionado en la agenda de desarrollo como uno de los problemas más importantes que enfrentan los países. Una alta desigualdad de ingreso ha sido vinculada a diversos problemas sociales: desde altas incidencias de delincuencia, hasta enfermedades mentales (Wilkinson y Pickett: 2009).

Así como ha sucedido con otros temas importantes de la agenda de América Latina, la centralidad que ocupa el tema de la desigualdad económica puede rastrearse en los distintos informes de los organismos internacionales. En un primer momento, el "obstáculo" para el crecimiento de la región fue la pobreza. Actualmente ponen el acento en el problema de la desigualdad de ingresos como el obstáculo principal al crecimiento y su disminución traería consigo mayores oportunidades para el ejercicio de las libertades en democracia.

La desigualdad económica en México ha sido ampliamente documentada en el contexto del estudio de la región más desigual del mundo, de acuerdo con estudios del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2004) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2015). Sin embargo, no es sino hasta hace muy poco tiempo que el tema de la desigualdad económica es vista como un problema en sí mismo y no como el efecto colateral de i) la esperada con-

vergencia de las economías latinoamericanas del campo a la ciudad, ii) la acumulación de capital derivada de las políticas de estabilización y ajuste que llevarán a la senda del crecimiento; o iii) como consecuencia del problema de pobreza que padece la región.

En este apartado se hará un análisis de la distribución de ingreso en México entre el periodo 1977 a 2014. La periodicidad está definida por los levantamientos de información disponibles y por cortes que dan cuenta tanto de periodos de ajuste económico y diversos escenarios de crisis económica en el país. Se presentará la distribución de deciles de ingreso monetario, los coeficientes de Gini y un análisis de los cambios en el Gini durante el periodo de estudio.

## La distribución del ingreso por deciles

Una primera aproximación al tema de la desigualdad parte del análisis de la participación de los deciles de ingreso monetario per cápita. En el cuadro 1 se presenta la participación porcentual en el ingreso monetario de los hogares en México entre 1977 y 2014. Las cifras delinean una idea de la distribución del ingreso para casi cuatro décadas y destacan algunas regularidades en su evolución.

En primer lugar hay que destacar que el primer decil de ingreso, después de una caída en su participación en la década de 1990, no ha pasado de disponer de más de 1.3% del ingreso monetario total. Por su parte, el décimo decil se encuentra actualmente en los mismos niveles a los que registraba en 1977, después de haber perdido peso relativo en 1984, cuando participaba con 36.8% del ingreso, y de haber mantenido entre 1992 y 1998, alrededor de 43% del ingreso.

**Cuadro 2: Participación porcentual de los deciles de hogares en el ingreso: México 1977-2014**

Deciles de hogares ordenados según ingreso monetario per cápita	Años						
	1977	1984	1992	1998	2004	2012	2014
I	1.0	1.3	1.0	0.9	1.3	1.2	1.3
II	2.0	2.6	2.1	2.0	2.6	2.5	2.7
III	3.1	3.5	3.1	3.0	3.6	3.5	3.6
IV	3.8	4.6	4.1	4.1	4.5	4.4	4.5
V	5.2	5.8	5.3	5.2	5.6	5.6	5.5
VI	6.6	7.3	6.1	6.5	6.8	6.8	6.7
VII	8.5	9.2	8.1	8.2	8.6	8.5	8.3
VIII	11.5	12.0	10.8	10.9	11.1	11.0	10.7
IX	16.8	16.8	15.9	16.1	15.9	15.7	15.3
X	41.4	36.8	43.5	43.1	40.0	40.9	41.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: ENIGH (años considerados).

Estos datos reflejan que, en general, la distribución del ingreso se ha mantenido prácticamente sin cambios; mientras que el noveno y el décimo decil concentran arriba del 50% del ingreso. En el mejor de los casos se puede argumentar que los primeros deciles, incluso hasta el cuarto, han ganado peso relativo al cabo de estas cuatro décadas. Como se observa en el cuadro 1 esto se refleja en que el primer decil, aunque es el que menos ha ganado: hoy cuenta con 0.3 puntos porcentuales (pp.) más que en 1977; el segundo decil participa con 0.7 pp. más; el tercero con 0.5 pp. adicionales; y el cuarto en 2014 participó con 5.5% mientras que en 1977 contaba con 3.8% del total del ingreso monetario. Este aumento en el peso relativo de los primeros cuatro deciles se le ha atribuido al efecto que tienen las transferencias de los hogares, en particular las transferencias gubernamentales, por vía de los programas sociales focalizados como Progres-Oportunidades.

Las ganancias de los primeros deciles, de acuerdo con el cuadro 1, parecen desprenderse de las pérdidas relativas experimentadas por los deciles VII, VIII y IX, que en promedio perdieron 0.7 pp. entre 1977 y 2014, siendo el decil IX el que más redujo su participación en el ingreso, cediendo en su participación 1.5 pp. en el mismo periodo.

Al analizar las fluctuaciones del décimo decil se puede apreciar una relación con las fluctuaciones de los primeros deciles. Por ejemplo, entre 1977 y 1984, la pérdida de 4.6 pp. de su ingreso monetario correspondió a ganancias considerables para los primeros cinco deciles; tan solo los primeros cuatro obtuvieron en conjunto 2.2 pp. entre 1977 y 2014; y entre 1998 y 2004, la caída de 3.1 pp. en la participación del decil X, significó

que, de nuevo los primeros cuatro deciles ganaran 2.2 pp.

Adicionalmente el cuadro 2, da cuenta del efecto que han tenido tanto el fin del modelo económico de industrialización por sustitución de importaciones (1977-1984), como el periodo de la implementación de reformas de liberalización y ajuste de la economía (1984-1992), como el periodo de la crisis del "efecto tequila" del 1994 (1992-1998) y por último el periodo de 1998 a 2014 marcado por el crecimiento de programas sociales focalizados de transferencias a los hogares como Progres-Oportunidades y el Programa de Adultos Mayores. Nótese cómo la crisis de 1982 afecta principalmente los deciles superiores, mientras que con las reformas de estabilización y ajuste son los deciles inferiores los que disminuyen su participación relativa en relación con los deciles superiores. En efecto, 1992 presenta la mayor participación relativa del décimo decil con 43.5%

El cuadro 3 da una idea más detallada de la composición de la distribución del ingreso por deciles, y el último centil, para el año 2014. En este gráfico se presenta el ingreso corriente total per cápita<sup>4</sup>, su mínimo, máximo, valor medio y la razón del ingreso medio del último centil entre el decil, es decir, cuántas veces cabe el ingreso medio de los diferentes deciles, incluido el décimo, dentro del ingreso medio del 1% con mayores ingresos.

Los datos agregados por ingreso per cápita dan una idea más clara de la severidad de la desigualdad en la distribución del ingreso. El ingreso máximo registrado para el II decil

<sup>4</sup> Las series que incluyen el año 1977 dan cuenta de la evolución del ingreso monetario, pues para ese año no se dispone del ingreso no monetario. En este caso particular, referido específicamente a 2014 se usa el ingreso corriente total que resulta de la suma del ingreso monetario y no monetario.

no supera al valor de la línea de pobreza alimentaria. El ingreso medio del tercer decil apenas llega a superarla. Al confrontar los datos de los ingresos por deciles con la línea de

pobreza de patrimonio, resalta que el ingreso corriente per cápita máximo registrado en la encuesta del VI decil apenas cubre su valor.

**Cuadro 3: Deciles y último centil de hogares, ingreso corriente total per cápita: México 2014**

Deciles de hogares ordenados según ingreso monetario per cápita	Años			
	mínimo	máximo	mediana	Razón C100/Dx
I	0	890	666	50.2
II	890	1.239	1.082	30.9
III	1.239	1.538	1.398	23.9
IV	1.538	1.857	1.700	19.7
V	1.857	2.241	2.048	16.3
VI	2.242	2.693	2.462	13.6
VII	2.693	3.352	2.990	11.2
VIII	3.352	4.376	3.824	8.7
IX	4.376	6.752	5.318	6.3
X	6.752	352.628	10.483	3.2
...	...	...	...	...
Centil 100	23.042	352.628	33.450	1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Nota: C100 representa el último 1% de la distribución.

Fuente: ENIGH 2014.

Igualmente revelador es el dato del cociente entre el ingreso medio del 1% con mayores ingresos reportados en la ENIGH 2014 y los diferentes deciles. Se requieren 50 ingresos medio del primer decil para igualar el ingreso medio del último centil. Incluso, los datos presentados para el X decil muestran una gran dispersión: el ingreso mínimo per cápita para pertenecer al decil superior es de apenas 6,752 pesos y el ingreso mediano del X decil es la mitad del ingreso mínimo del último centil. Además, se requieren de tres ingresos medianos del X para alcanzar el ingreso mediano del 1% con mayores ingresos.

### Razón de ventaja

El cuadro presenta la razón de ventaja para el ingreso monetario, el ingreso promedio del hogar, y el ingreso monetario promedio per cápita. Esta razón de ventaja es el cociente entre el ingreso del décimo decil con relación al primero.

Para las tres medidas calculadas se puede observar que la razón de ventaja ha disminuido entre 1977 y 2014. Mientras en 1977 el ingreso monetario del X decil equivalía a 41.4 veces el ingreso del primer decil, esta relación disminuye a casi 31 veces en 2014. En 1998 la razón de ventaja llega a 47.6. Si observamos el ingreso monetario promedio del hogar, se requería acumular el ingreso de 25 hogares del primer decil para alcanzar el ingreso de un solo hogar del décimo decil

en 1977; en 2014 esta proporción baja a 18 hogares, es decir, actualmente se requiere el ingreso promedio de 18 hogares del primer decil para alcanzar el ingreso de un hogar del décimo decil. Ahora bien, si controlamos por el tamaño de la población al construir la razón de ventaja en términos de ingreso monetario

promedio per cápita se observa que mientras que en 1977 el ingreso promedio per cápita del décimo decil era 41.8 veces superior al ingreso promedio del primer decil, para 2014 el ingreso de un individuo en el decil X es 30.8 veces superior al de un individuo en el primer decil.

**Cuadro 4: Relación del ingreso monetario del décimo al primer decil**

Rel. Ing. Monetario del decil X al I	Años						
	1977	1984	1992	1998	2004	2012	2014
<b>Ingreso monetario</b>	41.4	27.5	45.4	47.6	31.8	33.2	30.8
<b>Ingreso monetario promedio por hogar</b>	25	14.4	26.8	28	19.1	20.2	18
<b>Ingreso monetario promedio per cápita</b>	41.8	27.5	45.5	47.8	31.8	33.4	30.8

Fuente: INEGI: ENIGH 1984, 1998, 2004 y 2012 y Secretaría de Programación y Presu-puesto ENIGH, 1977.

En cualquier caso, existe un fenómeno común a señalar: si bien se observa durante el periodo una disminución de la brecha entre los deciles extremos, su magnitud para 2014 aún no alcanza el mínimo que se observó en 1984.

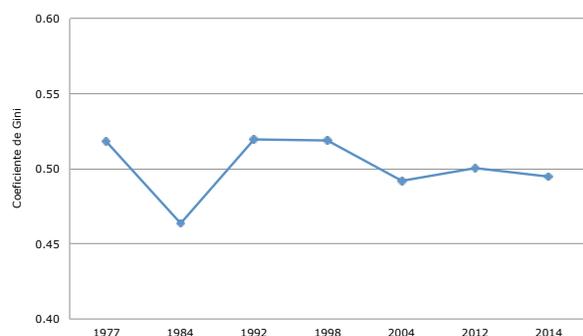
### Coefficientes de Gini

A pesar de que en términos agregados la participación en el ingreso de los deciles de hogares se ha acomodado a favor de los de menores ingresos, la desigualdad parece no ceder más que marginalmente respecto a 1977 y los años más recientes. Como se muestra en el gráfico 6, la tendencia del coeficiente de Gini del ingreso monetario calculado para México a partir de las ENIGH, se ha mantenido relativamente estable.

Las diferencias que se pueden observar para esta serie de datos son relativamente pequeñas y propensas a ser subestimadas.

Es decir, se calculan los coeficientes de Gini a partir de la única fuente de información que tenemos disponible: la Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH). Como toda encuesta de ingreso, se sabe que la información adolece de un sesgo de subdeclaración y un sesgo por truncamiento de los ingreso más altos. Académicos y el propio INEGI han realizado esfuerzos por estimar el efecto de subdeclaración y truncamiento en la ENIGH. Estos trabajos apuntan a que los coeficientes de Gini presentados en el gráfico 1, deberían ser ajustados al alza.

**Gráfico 6. Tendencias del Coeficiente de Gini para México, 1977-2014**



Fuente: ENIGH 1984, 1998, 2004 y 2012 y Secretaría de Programación y Presupuesto ENIGH, 1977.

### Pruebas de hipótesis en el cambio del Gini

Con el objetivo de corroborar si los cambios presentados por el valor del coeficiente de Gini no se deben a fluctuaciones de muestreo, sino por el contrario a una disminución efectiva de la concentración del ingreso es necesario realizar pruebas de hipótesis del cambio observado; estas pruebas se realizaron a partir del año 1992, ya que es a partir de ese año que se cuenta con las unidades primarias de muestreo, necesarias para llevar a cabo esta prueba.

Las pruebas de hipótesis del cambio en el Gini entre 2012 y 2014 dan cuenta que la disminución observada no es estadísticamente significativa. En contraste para el periodo 1992 a 2014, las diferencias son significativas y ello se traduce en una reducción del Gini. Se advierten solo un periodo donde la disminución del Gini es estadísticamente significativo, este es: de 1998 a 2004. A pesar que no se cuenta con la información necesaria para realizar las pruebas de hipótesis sobre los cambios entre 1977 y 1984, como se verá más adelante, se ha argumentado que la disminución observada se debe al efecto diferenciado de la crisis de 1982 que afectó más a los deciles

superiores, lo que lleva a una disminución de la desigualdad al reducirse los ingresos.

**Cuadro 5: Pruebas de hipótesis para la evolución del Coeficiente de Gini en México, 1992-2014**

Año	Gini	Conclusión
1992	-	-
1998	0,52	Sin cambio
2004	0,49	Disminución
2012	0,50	Sin cambio
2014	0,49	Sin cambio
1992-2014		Disminución

Fuente: Elaboración propia con base en ENIGH.

### Curvas de incidencia de crecimiento

Para profundizar en el análisis de los cambios estadísticamente significativos en el periodo de estudio, se presentan en los siguientes gráficos el crecimiento del ingreso por decil.

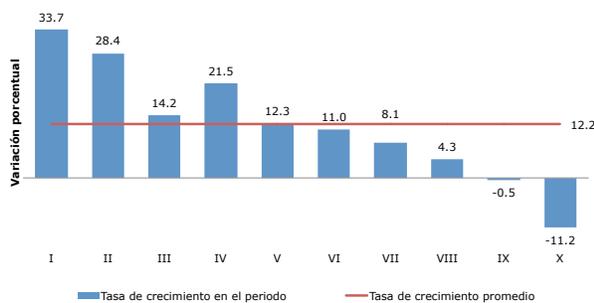
En primer lugar se observa que entre 1977 y 1984, la disminución de la desigualdad fue posible por el reacomodo que se generó en la estructura de los ingresos. Como se muestra en el gráfico 2, los deciles I a VIII registraron tasas de crecimiento positivas en su participación en el ingreso y, por su parte, el ingreso del decil X sufrió una drástica reducción superior a 11 pp. en esos 7 años. Esto permitió que, por ejemplo, los primeros dos deciles lograran incrementar su ingreso 33 y 28.4%, respectivamente.

Como resultado, las diferenciales en las variaciones de los ingresos monetarios provocaron alteraciones en las participaciones relativas de los deciles en el ingreso monetario. De hecho, el cambio en la distribución fue tal que en el año 1977 un hogar del décimo decil

tenía un ingreso 25 veces superior a uno del primero y en 1984 dicha relación se redujo a 14.4 veces (ver cuadro 4). La reducción de las diferencias también fue acentuada en los ingresos per cápita.

Cabe señalar que el periodo 1977 a 1984 está signado por la crisis de la deuda externa que explotó en 1982, y por el principio del cambio en el modelo económico que inició con las medidas de estabilización y ajuste. El gráfico 7 muestra, cómo los efectos de una crisis económica pueden ser diferente para cada uno de los deciles. El efecto total en la distribución del ingreso, al ser los deciles superiores los más afectados por la crisis, fue de disminución de la desigualdad. Esto ha sido documentado en la discusión académica como "equidad por empobrecimiento" (Cortés y Rubalcava, 1991).

**Gráfico 7. Participación en el ingreso por deciles, 1977-1984**



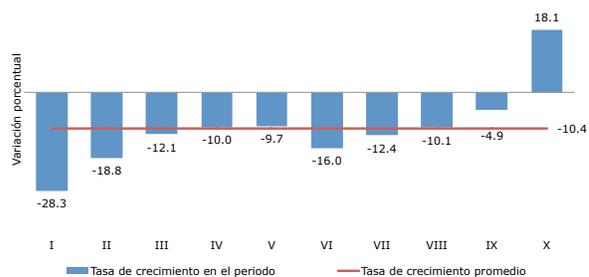
Fuente: ENIGH (años considerados).

En el periodo 1984-1992, se observan movimientos inversos a los de 1977-1984. En estos años únicamente creció el ingreso del décimo decil, mientras que los ingresos del resto de los deciles registraron una variación negativa (gráfico 8). Como resultado se observa (ya apuntado en el cuadro 3), que el nivel de desigualdad aumentó alcanzando el índice de Gini el mismo nivel que en 1977, y la relación entre los ingresos monetarios por

hogar del décimo al primer decil se elevó a niveles por encima de los de 1977.

En el período 1984 a 1992 se consolida el cambio de orientación del modelo económico. Esto implicó la implementación de medidas de "cambio estructural" impulsadas por el Consenso de Washington: apertura comercial, disciplina fiscal, privatización, eliminación de las barreras a la inversión extranjera directa, tasas de cambio y de interés determinadas por el mercado (Williamson, 2003, 1990).

**Gráfico 8. Participación en el ingreso por deciles, 1984-1992**

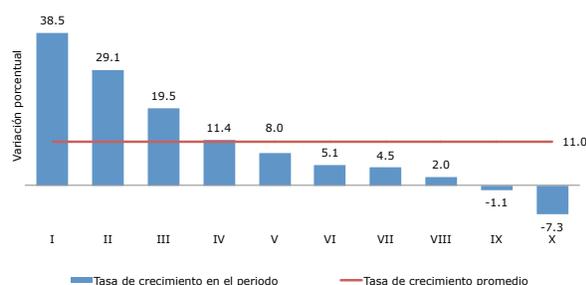


Fuente: ENIGH (Años considerados).

Por su parte, en el periodo 1998-2004 los resultados favorecieron de nueva cuenta a los deciles de ingresos más bajos, tal como se muestra en la siguiente gráfica. El fenómeno fue similar a lo acontecido entre 1977 y 1984, aunque más moderado. Como se muestra en el cuadro 3, a pesar de la importante mejora en la participación de los ingresos, las relaciones de ventaja entre el decil X y el decil I, no lograron elevarse a los niveles registrados en 1984 ni en 1977.

Estos son años donde se impulsa la redistribución de ingresos vía programas de transferencias condicionadas como Progresa-Oportunidades. Este programa logra focalizar recursos monetarios a los deciles más bajos de la distribución.

**Gráfico 9. Participación en el ingreso por deciles, 1998-2004**



Fuente: ENIGH (Años considerados).

### Hallazgos principales

La distribución del ingreso monetario per cápita, se ha mantenido prácticamente estable entre 1977 y 2014, los cambios más relevantes se identifican en una ganancia relativa de los primeros deciles (II al IV), compensada por una pérdida relativa de los últimos deciles (VII al IX), dejando a los extremos (deciles I y X) en niveles muy similares entre 1977 y 2014.

Por su parte, las cifras de ingreso monetario, ingreso promedio del hogar, e ingreso monetario promedio per cápita, ofrecen un acercamiento más específico para analizar la distancia entre el decil I y el X. En todos los casos, lo que se observa claramente es una reducción de la brecha que separaba el ingreso de los extremos de la distribución. En términos concretos entre 1977 y 2014 se registró una reducción de alrededor de 25% en la relación de ingresos entre deciles.

Si se analiza la distribución del ingreso en términos del coeficiente de Gini calculado para México a partir de las ENIGH, se observa que su tendencia se ha mantenido relativamente estable, aunque se observa una ligera disminución de largo plazo.

Las pruebas de hipótesis del cambio en el

Gini para el periodo 1977 a 2014, muestran que las diferencias se deben más al azar que a diferencias efectivas. En este caso se advierten únicamente dos periodos donde la disminución del Gini es estadísticamente significativo, estos son: de 1977 a 1984, y de 1998 a 2004.

Finalmente, al analizar los cambios en la distribución del ingreso para los periodos en que efectivamente se puede advertir una variación significativa, las cifras sugieren que a pesar de haberse registrado una reducción de la desigualdad en dos periodos, ésta no ha evolucionado positivamente si se considera el periodo completo 1977-2014. De hecho, lo que parece suceder es que derivado del lento crecimiento económico registrado desde 2004, cuando se dio la última disminución de la desigualdad, la distribución del ingreso no ha mejorado ni registra cambios significativos que muestren un cambio en la tendencia.



## Bibliografía

- Amarante, V., & Arim, R. (2015). *Desigualdad e informalidad: un análisis de cinco experiencias latinoamericanas, Libros de la CEPAL, N° 133*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP). (2005). Recomendaciones metodológicas para la evaluación intertemporal de niveles de pobreza en México 2000-2002. En M. Székely, *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México* (págs. 359-479). México, : Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE), Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), Porrúa.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2014). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México (segunda edición)*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2015). *Informe de pobreza en México, 2015*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Cortés, F., & Rubalcava, R. M. (1991). *Autoexplotación forzada y equidad por empobrecimiento*. México: El Colegio de México.
- PNUD. (2004). *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Székely, M. (2005). *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*. México: Editorial Porrúa.
- Wilkinson, R., & Pickett, K. (2009). *Desigualdad: Un análisis de la (in)felicidad colectiva*. Madrid: Turner Publicaciones.
- Williamson, J. (1990). What Washington means by policy reform? En J. Williamson, *Latin American Adjustment. How Much has Happened?* . Washington: Institute for International Economics.
- Williamson, J. (2003). An agenda for restarting growth and reform. En P.-P. Kuczynski, & J. Williamson, *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington: Institute for International Economics.



La participación del trabajo  
en el ingreso nacional: el  
regreso a un tema olvidado





## La participación del trabajo en el ingreso nacional: el regreso a un tema olvidado

Norma Samaniego\*

La forma en que se distribuye el ingreso de una nación entre los salarios y las diferentes formas de remuneración al capital constituía para los economistas clásicos un tema central. Esta materia quedó, sin embargo, por mucho tiempo en el olvido, cuando se relegó el estudio de las cuestiones distributivas. Hoy, sin embargo, ante los crecientes niveles de desigualdad en el mundo, surge de nuevo el interés por esta materia.

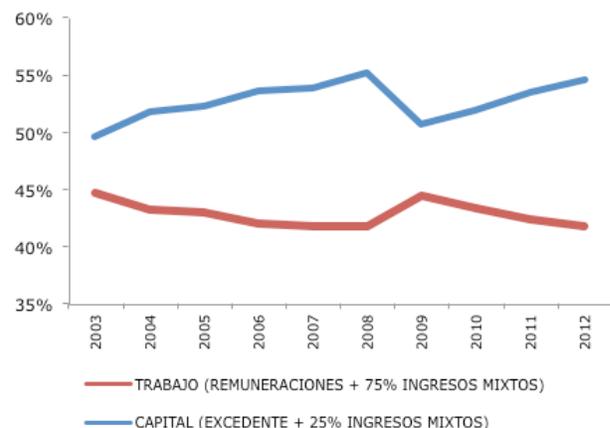
Al analizar la evolución de la distribución funcional en México, es decir, la manera en que el ingreso nacional se distribuye entre salarios, intereses y rentas, el comportamiento del mercado de trabajo tiene importancia central. El trabajo asalariado constituye la fuente preponderante de ingresos para las familias mexicanas; representa un canal crucial mediante el cual los ingresos derivados del crecimiento pueden ser distribuidos más ampliamente entre la población.

En México, como en otros países en desarrollo, desde que existen las cuentas nacionales las remuneraciones al trabajo asalariado han representado una proporción muy inferior dentro del ingreso nacional, a la que corresponde a los ingresos combinados de otras fuentes. Éste

patrón distributivo difiere marcadamente del observado en las economías más avanzadas, donde las proporciones prácticamente se invierten como se puede apreciar en el gráfico 1.

Esta diferencia se atribuyó por mucho tiempo a una situación "normal" de la etapa del proceso de desarrollo, explicable por el alto porcentaje de población campesina que obtenía ingresos mixtos de la explotación de sus parcelas pero que no formaba parte del trabajo asalariado.

**Gráfico 1. México. Trabajo y capital. Participación ajustada en el PIB**



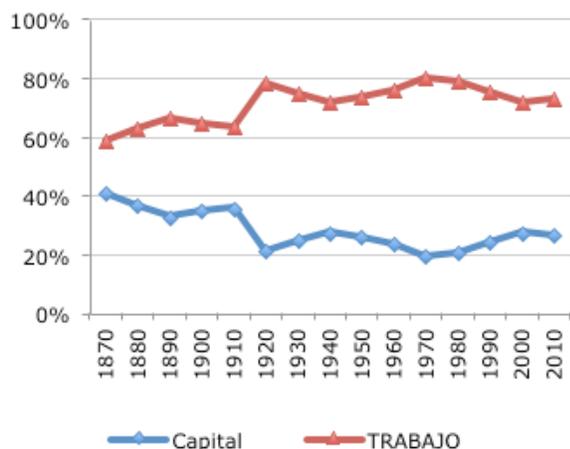
Nota: El ajuste proviene de restar parte de los ingresos mixtos del excedente de operación a las remuneraciones al capital y sumárselo al trabajo como compensación de ingresos laborales no salariales.

Fuente. Elaboración propia con datos de INEGI, SCNM, y ENOE

\* Grupo Nuevo Curso de Desarrollo de la UNAM.

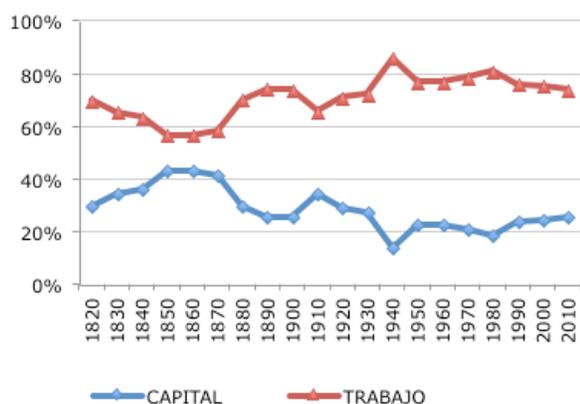
Resumen de ensayo del mismo título publicado en la revista Economía UNAM, vol. 33, de la Universidad Nacional Autónoma de México, y en la Serie Estudios y Perspectivas 157, CEPAL, México, 2014.

**Gráfico 2. Reino Unido. Trabajo y capital. Participación en el ingreso nacional %**



Fuente. [piketty.pse.fr/capital21.c](http://piketty.pse.fr/capital21.c)

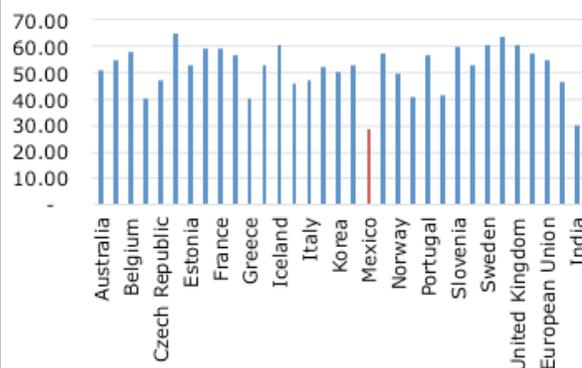
**Gráfico 3. Francia. Trabajo y capital. Participación en el ingreso nacional %**



Fuente. [piketty.pse.fr/capital21.c](http://piketty.pse.fr/capital21.c)

A nivel internacional, la proporción de las remuneraciones al trabajo asalariado en el valor agregado –sin considerar los ingresos mixtos- era en México en 2011 la más baja entre 31 países incluidos en la base de datos de la OCDE, que incluía a algunos países no miembros.

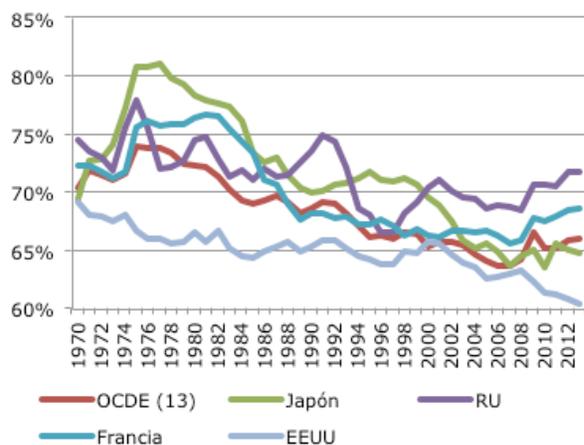
**Gráfico 4. Participación Porcentual de las Remuneraciones al Trabajo en el Valor Agregado Bruto 2011**



Fuente. Elaboración propia con datos de OCDE.Stat

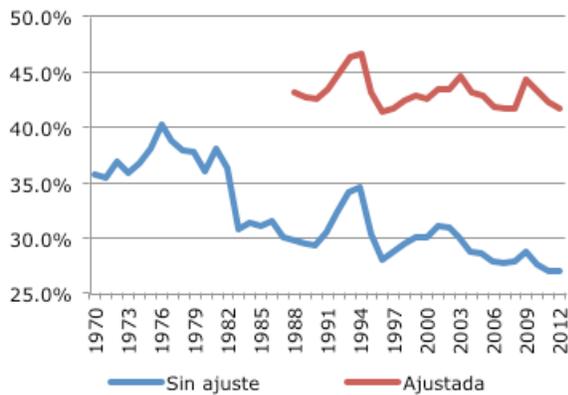
Por otra parte, a partir de los años setenta, se observa una declinación en la participación de los salarios en el ingreso nacional en la gran mayoría de los países, aún si se elimina el efecto de los ciclos económicos.

**Gráfico 5. Participación ajustada de las remuneraciones al trabajo en el PIB 1970-2013**



Fuente. Elaboración propia con datos de AMECO, UE.

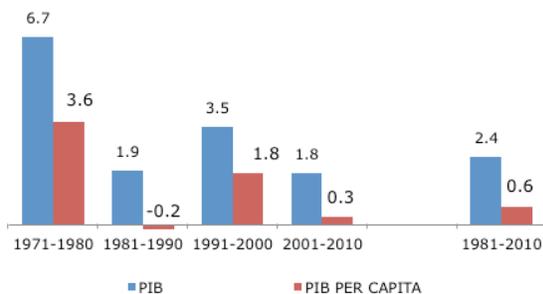
**Gráfico 6. México. Participación de las remuneraciones en el PIB 2007-2012**



Fuente. Elaboración propia con datos de INEGI, SCNM.

Una condición esencial para elevar los niveles de ingreso y abatir los niveles de desigualdad y de pobreza en un país en desarrollo es promover un patrón de crecimiento con generación de empleo productivo que logre sostenerse por un período amplio. Ésta, sin embargo, no ha sido la pauta de la economía mexicana, donde el motor del crecimiento de los años sesenta y setenta perdió impulso a principios de los años ochenta y no lo ha podido recuperar. Esta dinámica se observa en el gráfico 7.

**Gráfico 7. PIB Y PIB per capita a precios constantes. Variación promedio anual por decenio %**



Fuente. Elaboración propia con cifras de FMI. World Data Base, 2014 e INEGI

Un corte esquemático de los principales rasgos de la dinámica económica, el empleo y los salarios en estas tres décadas se presenta a continuación:

*La década de los ochenta.* En paralelo a la crisis de deuda en 1982 y a la caída de los precios del petróleo, se desató un proceso inflacionario que para 1988 había escalado a niveles de tres dígitos. Su efecto preponderante fue el deterioro de los salarios reales, que perdieron casi la mitad de su poder adquisitivo entre 1980 y 1988.

*La década de los noventa.* En la primera mitad del decenio de los noventa, el control de precios y salarios y el anclaje del tipo de cambio fueron los instrumentos utilizados para controlar la inflación. Sin embargo, los desajustes acumulados en la política cambiaria no se pudieron seguir sosteniendo y a fines de 1994 y principios de 1995 sobrevino una nueva crisis; en aquel momento la más severa desde los años treinta.

Posterior a la crisis, se observó un efecto rebote en la economía, impulsado básicamente por la maquila y el crecimiento exportador asociado al TLCAN en el norte del país. Aunque el nivel de ocupación tuvo una rápida recuperación, no sucedió lo mismo con el salario medio, cuyo nivel deprimido habría de convertirse, a partir de ese momento en un elemento clave de competitividad, para el nuevo modelo exportador centrado en la maquila y el ensamble.

*La primera década del siglo XXI.* En la primera década del presente siglo, después de un quinquenio de crecimiento elevado, impulsado principalmente por el sector maquilador, la creación de empleo formal se frenó cuando el sector manufacturero pasó a ser un expulsor neto de mano de obra.

Los nueve primeros años de este siglo se caracterizaron por una destrucción neta de empleos formales en la industria, que se extendió del sector maquilador de exportación a todo el sector manufacturero.

Hasta hace pocos años, las válvulas tradicionales de escape a las deficiencias del mercado laboral habían sido dos: el empleo informal y la emigración laboral. Estas dos salidas –que en nuestro país representan proporciones elevadas– explicaron las tasas relativamente bajas de desocupación observadas durante mucho tiempo.

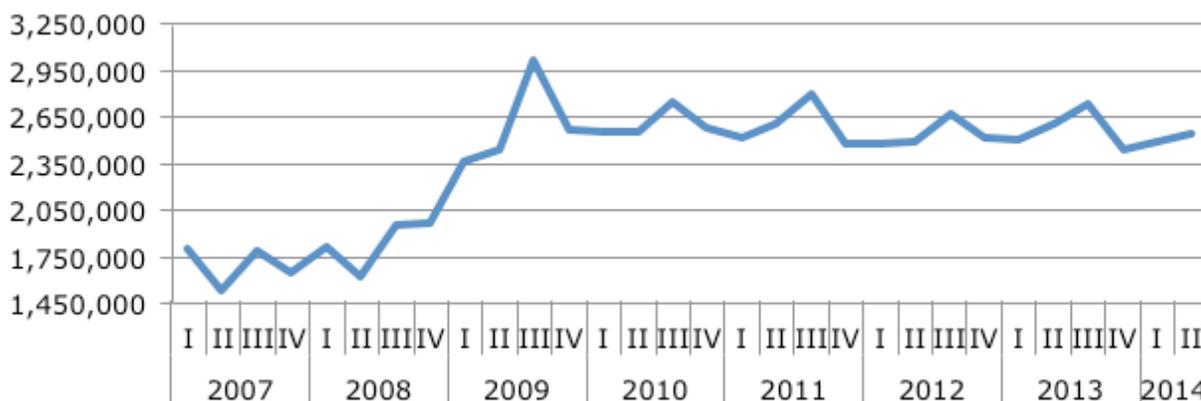
La recesión de 2008 y 2009 trajo consigo una nueva tendencia: el de la acelerada precarización de los puestos de trabajo formales. El deterioro se manifiesta desde muy diversos ángulos en los empleos de nueva creación o en los que han podido sobrevivir a la crisis. Los nuevos puestos, en su mayoría, no tienen acceso a servicios de salud y seguridad social, perciben –en promedio– salarios inferiores a los empleos perdidos, provienen de empresas más pequeñas o abiertamente informales y están sujetos a una jornada de trabajo incompleta o de empleo parcial.

Otro producto de la crisis de 2008-2009 fue el salto abrupto en la desocupación, que hasta ahora había sido atípicamente baja. En 2009, como lo muestra el gráfico 5, el número de desempleados subió a un nuevo nivel en el que se ha mantenido en los últimos cinco años, y del que ya no ha podido regresar a su tasa histórica.

En una recapitulación de lo sucedido en el mercado laboral en los últimos treinta y cinco años, tres factores han concurrido: a) la creación de empleo formal ha ido perdiendo fuerza; b) el salario medio real, después de la caída de los años ochenta no ha vuelto a recuperarse, y c) estas tendencias se han dado dentro de una tónica de crecimiento muy bajo, sujeto a fuertes caídas, originadas tanto en desequilibrios macroeconómicos internos, como en el cambio estructural y la mayor volatilidad asociados a la globalización.

Este recuento de lo acontecido en los últimos treinta y cinco años en materia de crecimiento económico, empleo y salarios, remite de nueva cuenta al punto de partida, es decir, a la distribución funcional del ingreso. No parece casual el correlato entre lo que ha sucedido con el empleo y los salarios, respecto

**Gráfico 8. Población desocupada**



Fuente. Elaboración propia con datos del INEGI, ENOE.

la tendencia que acusa la participación de los ingresos del trabajo en las cuentas nacionales.

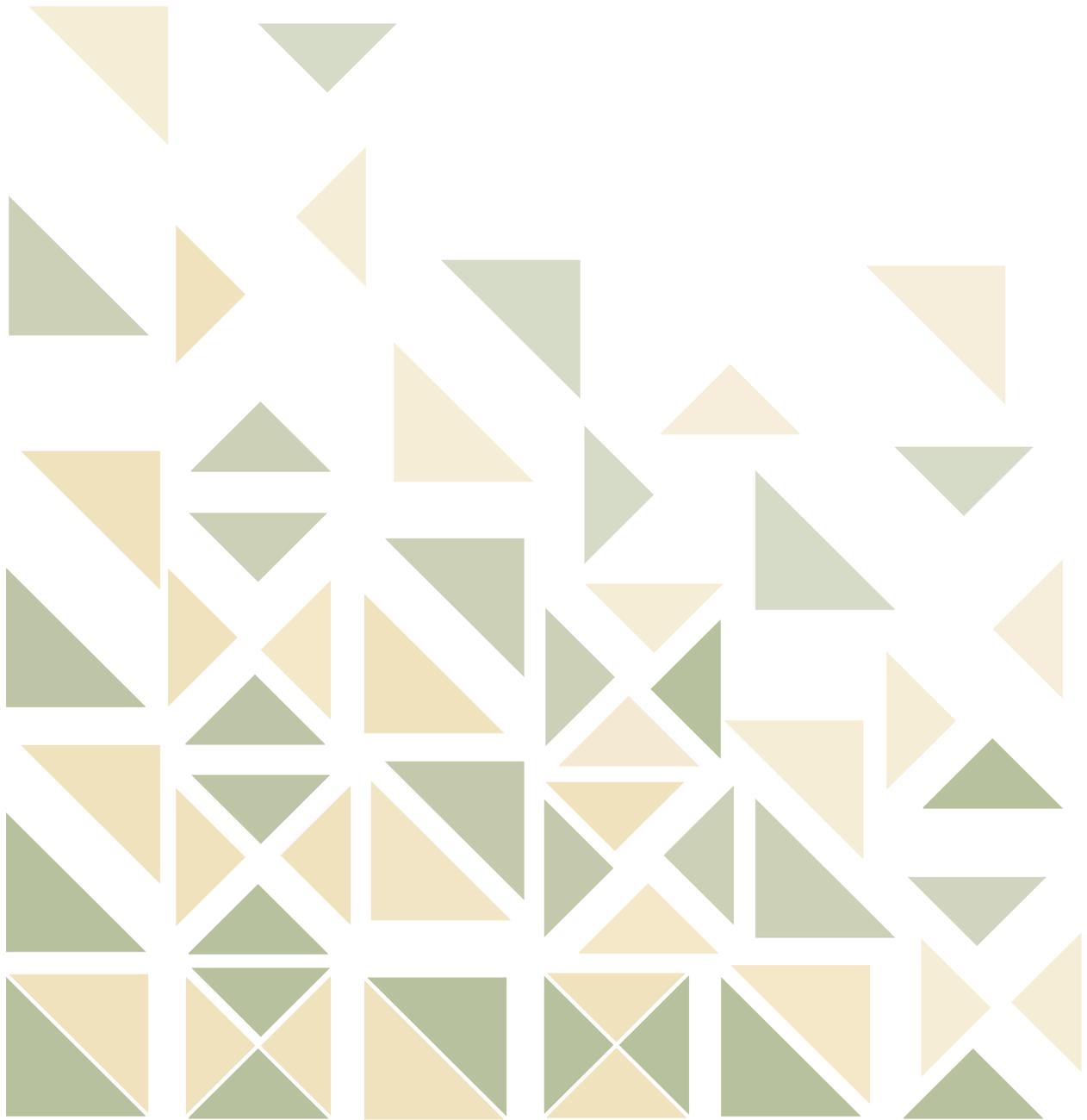
La declinante participación de las remuneraciones al trabajo en el PIB no puede aceptarse como algo natural, intrínseco o inherente a cada país. Es un reflejo del rezago que han mostrado en estas tres décadas las remuneraciones al trabajo y de la debilidad del crecimiento del empleo. La declinante participación de las remuneraciones al trabajo no solo es un factor determinante de la desigualdad, sino que tiene repercusiones importantes en el potencial de desarrollo.

La masa salarial constituye, por definición, un elemento esencial de la demanda agregada y su depresión prolongada ha impactado fuertemente la dinámica del crecimiento. El fortalecimiento del mercado interno, del empleo y del salario y la adopción de una estrategia de inserción en la globalización en áreas generadoras de mayor valor agregado están estrechamente ligados. Retomar la dinámica de crecimiento con creación de empleo de calidad y mejores salarios, que permita revertir las tendencias recientes, demanda un cambio articulado y de fondo en la estrategia de desarrollo.





La política de superación  
de la pobreza en México  
1997-2014





# La política de superación de la pobreza en México 1997-2014\*

---

## Introducción

Durante el último siglo la política social mexicana logró avances importantes como el reconocimiento de los derechos sociales que se plasmaron en diferentes normas y la conformación de instituciones de prestación de bienes y servicios sociales. Esto, a su vez, se ha traducido en mejoras relevantes en distintos indicadores de bienestar de la población nacional. No obstante, la incidencia de la pobreza y su evolución en las últimas décadas pone en evidencia que el país aún tiene una deuda social con la mayoría de los mexicanos y que la política pública ha sido incapaz de hacer frente a este fenómeno. Las cifras conducen a cuestionarse la efectividad de las políticas económicas y sociales que se han aplicado y, por tanto, del gasto público ejercido.

La construcción del andamiaje institucional que conforma el régimen de bienestar en México se llevó a cabo con una amplia intervención estatal durante el periodo posterior a la Revolución Mexicana y hasta la década de 1970<sup>1,2</sup>.

1 Por régimen de bienestar se puede entender los arreglos institucionales entre Estado, mercado y familia en la provisión del bienestar en las diferentes sociedades. Véase Esping Andersen (1993).

2 En este periodo se crearon, entre otras, la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) que posteriormente se llamó Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios

\* Autoras: Iliana Yaschine Arroyo (PUED-UNAM) y Sara María Ochoa León (Facultad de Economía-UNAM). Colaboradora: Andrea Díaz Herrera Moro.

Sin embargo, dicho régimen no logró garantizar una cobertura universal de su población y ha sido descrito como dual (Filgueira y Filgueira, 2005), en razón de que las instituciones conformadas se caracterizaron por proveer bienes y servicios estratificados que privilegiaron a los grupos incorporados al sistema a través de relaciones clientelares y corporativas, dejando sin beneficios a amplios sectores de la población.

Durante los años setenta y principios de los ochenta, a partir del reconocimiento de la persistencia de sectores excluidos de las ganancias del desarrollo económico, sobre todo en las zonas rurales, se instrumentaron programas sociales dirigidos específicamente a los campesinos que vivían en pobreza en comunidades marginadas.<sup>3</sup> A partir de este momento, la instrumentación simultánea de políticas de corte generalizado (aunque no logren una cobertura total y homogénea de la población) y de políticas focalizadas hacia los grupos de población en pobreza o vulnerabilidad (aunque con características que tendrían variaciones), constituiría un rasgo continuo de la política social mexicana. No

Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo) y el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (Fovi).

3 Nos referimos fundamentalmente al Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

obstante, estos primeros programas tuvieron una corta duración y fueron desmantelados ante el cambio en el modelo de desarrollo que tuvo lugar en la década de los ochenta.

El viraje hacia el nuevo modelo de desarrollo llevó a una recomposición del balance entre el Estado y el mercado que había prevalecido en las últimas décadas en el país. Las nuevas políticas económicas implicaron la reducción del tamaño del Estado mediante la privatización de las empresas públicas y el desplazamiento del motor de crecimiento de la economía hacia el mercado externo, lo cual requirió un proceso acelerado de liberalización comercial y financiera en el país. Al igual que en el caso de la economía, este viraje implicó un cambio en la concepción del modelo de desarrollo social y en el rol atribuido al Estado en la satisfacción de las necesidades sociales.

Una de las medidas tomadas durante los primeros años posteriores a la crisis de 1982 fue la contracción del gasto público, incluyendo el gasto social sectorial<sup>4</sup>, al tiempo que se sustituyeron subsidios generalizados por focalizados y se introdujeron cuotas para servicios sociales. El balance que se ha hecho de estas medidas es que, en el contexto de crisis económica, contribuyeron al deterioro de variables sociales y al aumento de la pobreza (Lustig, 1994; Stewart, 1995)<sup>5</sup>.

No obstante, pasados los primeros años de ajuste, y hasta la actualidad, se ha dado un incremento de los recursos destinados por el gobierno federal mexicano a la política

4 Según Friedman, Lustig y Legovini (1995: 344), en el periodo 1982-1988 se redujo la inversión pública de 10.8% del PIB en 1982 a 4.9% en 1989 y hubo una contracción anual de 6.2% en el gasto social de 1983 a 1988.

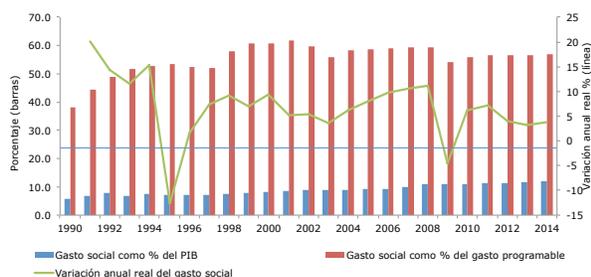
5 De acuerdo con Lustig (1994: 257) la incidencia de pobreza extrema y moderada aumentaron entre 1984 y 1989 de 13.9 a 17.1% y de 28.5 a 32.6%, respectivamente.

social. Esto es indicativo de un regreso parcial del Estado como actor en el ámbito social, si bien con un aumento del peso de las intervenciones de tipo focalizado. Como puede observarse en el gráfico 1, el gasto social ha experimentado un incremento continuo a lo largo del periodo 1990-2014, con excepción de los años 1995 y 2009, en los cuales se experimentaron crisis económicas. Asimismo, el gasto social como porcentaje del PIB y como porcentaje del gasto programable ha aumentado desde principios de los noventa, en el primero de los casos pasando de 5.8% en 1990 a 12.4% en 2014 y, en el segundo, de 38.2% en 1990 a 56.8% en 2014<sup>6</sup>. Cabe señalar que en el gasto social se incluye el gasto sectorial no focalizado, así como el gasto en superación de la pobreza<sup>7</sup>.

6 Si bien el incremento del gasto social es positivo, la comparación con otros países permite afirmar que el monto sigue siendo insuficiente. Según las estimaciones de la OCDE (2014: 117), el promedio del gasto social como porcentaje del PIB de los países miembros fue de 21.9% en 2012-2013, mientras que el de México fue de 7.4%. De acuerdo con la CEPAL (s/f), el gasto social como porcentaje del PIB de México en 2012 fue de 10.7%, comparado con 14.7% de Chile en ese mismo año y 27.8% de Argentina, 26.6% de Brasil y 24.2% de Uruguay en 2009.

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

**Gráfico 1. Variación real anual del gasto social y gasto social como porcentaje del PIB y del gasto total programable, 1990-2014**



Notas:

- 1/ Los datos del PIB de 1990-1992 tienen base 1993 y los de 1993-2014 tienen base 2008.
- 2/ La variación real se calculó con precios constantes de 2012.
- 3/ Los rubros considerados en el gasto social fueron modificados a partir de 2013 y no se ha realizado la homologación.

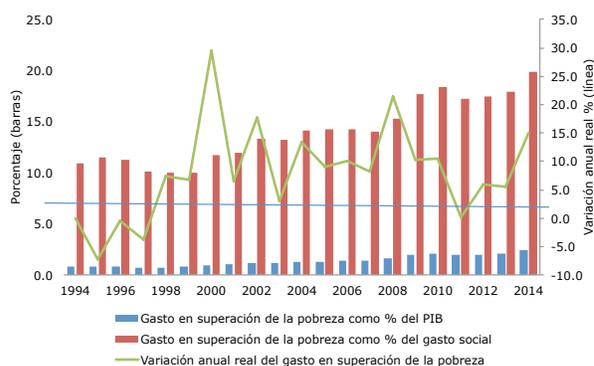
Fuente: Elaboración propia con base en información de Cámara de Diputados (s/f), INEGI (s/f a, s/f b) y SHCP (2013, 2014).

Como se ha mencionado, uno de los rasgos destacados del nuevo modelo de desarrollo en el ámbito de la política social ha sido el fortalecimiento de los programas focalizados como instrumento de intervención. Este tipo de intervenciones han cumplido la función de llenar los vacíos del régimen de bienestar en cuanto a la protección social de la población excluida, principalmente la que vive en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, y/o la que trabaja en el sector informal rural o urbano, si bien con acciones de menor calidad que no garantizan necesariamente un piso mínimo de bienestar.

El gasto en superación de la pobreza, que engloba las distintas acciones focalizadas, ha tenido una variación anual real positiva a partir de 1998, aunque de magnitud variable (gráfico 2). Se ha registrado también un aumento del gasto en superación de la pobreza como porcentaje del PIB que pasó del 0.8% en 1990 a 2.4% en 2014. Una tendencia semejante, aunque con algunas reducciones a lo largo del

periodo, se observa en el gasto en superación de la pobreza como porcentaje del gasto social, que en 1994 constituía el 10.9% y en 2014 se ubicó en 19.9%. Independientemente de esta tendencia creciente, es relevante notar que sólo una quinta parte del gasto social se destina a las acciones focalizadas y el resto se ejerce en acciones generales. Así, si bien se ha experimentado un fortalecimiento de la política focalizada, estos datos muestran que ésta es sólo uno de los instrumentos de política social.

**Gráfico 2. Variación anual real del gasto en superación de la pobreza y gasto en superación de la pobreza como porcentaje del PIB y del gasto social, 1994-2014**



Nota: 1/ La elaboración de la variación anual real se calculó con precios constantes de 2012.

Fuente: Elaboración propia con datos de Cámara de Diputados (s/f), INEGI (s/f a, s/f b), Presidencia de la República (2000, 2014a) y SHCP (2013, 2014).

En la actualidad, la política social se ejerce a través de una multiplicidad de programas sociales. En 2014, el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) contabilizó 5,904 programas sociales de los tres órdenes de gobierno: 273 federales, 3,788 estatales y 1,883 municipales<sup>8</sup>. Estos datos muestran uno de los problemas cruciales de la política social actual, que es la dispersión de recursos entre un número excesivo de programas sociales y la duplicidad

<sup>8</sup> Sólo 323 de los 2,457 municipios contaron con información disponible, por lo cual esta cifra está subestimada (CONEVAL, 2015a: 114).

que llega a generarse. Los programas tienen propósitos, población objetivo y mecanismos de intervención diversos. En el caso de los programas federales, el 80% del presupuesto de los programas se destina a acciones de educación, salud y bienestar económico (Coneval, 2015a: 113, 114).

Entre las intervenciones focalizadas de política social ha habido algunas que han sido emblemáticas (por su importancia política, el presupuesto asignado y su cobertura) de distintas administraciones federales desde finales de los ochenta. Es el caso, principalmente, del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) entre 1988-1994, el Prospera. Programa de Inclusión Social (Prospera) desde 1997 a la fecha<sup>9</sup> y la Cruzada Nacional contra el Hambre (Cruzada) de 2013 a la fecha. En el debate sobre la evolución de la pobreza se ha puesto un gran énfasis en el rol que estas acciones deberían haber tenido para reducirla o contenerla.

Con el fin de profundizar en las dos décadas más recientes, a continuación se revisan de forma somera el programa Prospera y la Cruzada. Se analizan sus alcances, limitaciones y el potencial que pueden tener para hacer frente a la pobreza. Se referirán los principales rasgos de su diseño, la evolución de su presupuesto y cobertura y, en el caso de Prospera, sus impactos sobre distintos indicadores sociales, incluyendo la pobreza. Posteriormente, se reflexiona sobre los retos de la política social focalizada para reducir la pobreza y la desigualdad.

<sup>9</sup> Este programa se llamó Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresas) desde su creación en 1997 hasta marzo de 2002 cuando cambió de nombre a Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades). A partir de septiembre de 2014 se le denominó Prospera. En el texto se le llamará Prospera, con excepción de cuando sea pertinente utilizar los nombres previos por razones de contextualización histórica.

## Los principales programas de superación de la pobreza, 1997-2014

### *Progresas-Oportunidades-Prospera*

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresas), creado en 1997, ha sido el programa social emblemático de las distintas administraciones federales. Con este programa se da un cambio en el enfoque detrás del diseño de las políticas dirigidas a la población en situación de pobreza. Su arranque representa un parteaguas importante, en tanto que es el inicio de la entrega de transferencias monetarias a los hogares como intervención privilegiada de la política de superación de la pobreza en el país. En la actualidad, el programa está incorporado dentro de la Cruzada.

Entre los rasgos que distinguen a este programa respecto a los aplicados previamente cabe destacar su focalización a hogares en condiciones de pobreza extrema mediante mecanismos estadísticos rigurosos, el uso de las transferencias monetarias condicionadas como incentivo para el desarrollo del capital humano de las siguientes generaciones,<sup>10</sup> y la inclusión de un sistema de monitoreo y evaluación de impacto.<sup>11</sup> La apuesta del programa, desde su inicio, ha sido contribuir a la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza bajo la hipótesis de que la ampliación del capital humano de niños y

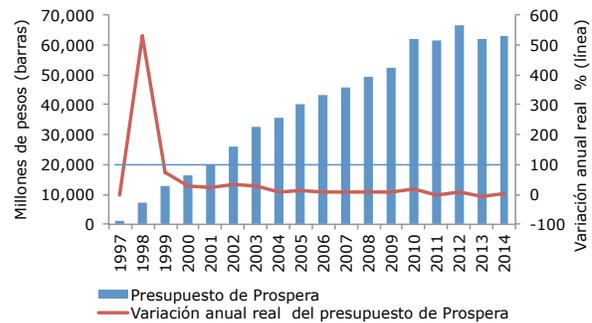
<sup>10</sup> La entrega de transferencias se condiciona al cumplimiento de "corresponsabilidades" por parte de los beneficiarios que son, principalmente, la asistencia a la escuela por parte de los niños en edad escolar, a consultas médicas y talleres de educación en salud. Por tanto, la operación del programa requiere de la existencia de oferta educativa y de salud en las localidades.

<sup>11</sup> Para una descripción de los principales rasgos del programa y las diferencias con programas previos véase: Yaschine (1999), Levy y Rodríguez (2004), Levy (2008), Valencia (2008), y Yaschine y Orozco (2010).

adolescentes se traduciría en su juventud en una inserción laboral de mayor calidad y remuneración que la de sus padres (Progres, 1997). Para ello, se confiaba en que las reformas económicas que se iniciaron en los ochenta generarían condiciones adecuadas en los mercados laborales, lo que generaría una demanda de empleos de mayor calificación para estos jóvenes cuando realizaran la transición escuela-trabajo (Yaschine, 2015). Desde esta perspectiva, el diseño del programa no busca reducir la incidencia de la pobreza en el corto plazo, sino incidir en algunos de los factores que determinan su reproducción intergeneracional.<sup>12</sup>

Prospera ha logrado continuar y fortalecerse a través de las distintas administraciones federales desde su creación hasta la fecha. La ampliación de su presupuesto y cobertura son indicadores de la importancia y el arraigo que ha tenido como parte de la política de superación de la pobreza en el país. Como se aprecia en la gráfica 3, el presupuesto ejercido por el programa se ha incrementado vertiginosamente de 1,172 millones de pesos en 1997 a 67,662 millones en 2014 y ha tenido una variación real positiva continua durante este periodo (con excepción de 2011 y 2013), con los mayores incrementos durante los primeros años de instrumentación del programa.<sup>13</sup>

**Gráfico 3. Evolución del presupuesto ejercido por Prospera y variación anual real (precios constantes de 2012)**



Nota:

1/ La elaboración de la variación anual real se calculó con precios constantes de 2012.

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (s/f a) y Presidencia de la República (2000, 2014a).

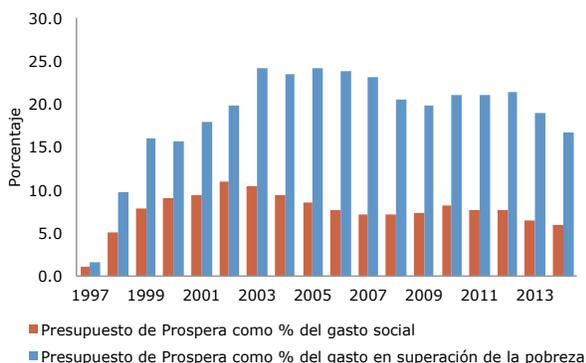
El presupuesto del programa como proporción del gasto social y del gasto en superación de la pobreza también se ha incrementado entre 1997 y 2014, como se puede apreciar en la gráfica 4, si bien se observan fluctuaciones a lo largo del periodo, incluyendo una reducción en los últimos años. Considerando sus puntos más altos, en 2002 llegó a representar el 11% del gasto social y, en 2003 y 2005, alcanzó el 24.2% del gasto en superación de la pobreza. En 2014, estos porcentajes se redujeron a 6.0% y 16.7%, respectivamente, lo cual refleja el incremento presupuestal en otras acciones de política social general y focalizada, lo cual ha reducido la importancia presupuestal relativa de Prospera.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Esta visión se refleja en los montos de las transferencias, que son insuficientes para elevar a una familia por encima de la línea de pobreza. En 1997, el monto de las transferencias promedio por familia era de 259 (pesos corrientes) y en 2014 de 887 (pesos corrientes) (Presidencia de la República, 2014a).

<sup>13</sup> Datos a precios constantes de 2012.

<sup>14</sup> En 2014, el presupuesto de Prospera representó 0.4% del PIB. Cálculos propios con base en datos de Presidencia (2014a) y el Sistema de Cuentas Nacionales. Algunos de los programas focalizados que han tenido aumentos presupuestales importantes en años recientes son Pensión para Adultos mayores y Programa de Apoyo Alimentario (PAL).

**Gráfico 4. Presupuesto de Prospera como porcentaje del gasto social y del gasto en superación de la pobreza, 1997-2014**



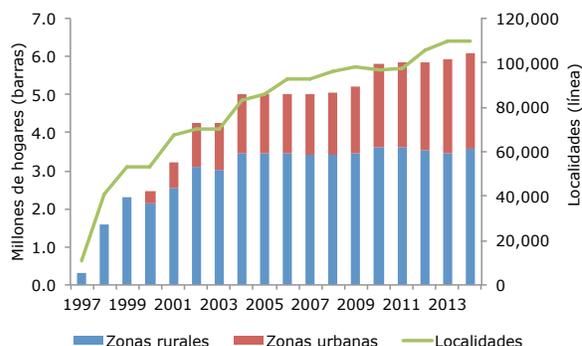
Fuente: Elaboración propia con datos de Cámara de Diputados (s/f), Presidencia de la República (2000, 2014a) y SHCP (2013, 2014).

El aumento del presupuesto se ha reflejado claramente en la ampliación de su cobertura. Como se observa en la gráfica 5, entre 1997 y 2014 la cobertura pasó de 300,000 hogares ubicados en cerca de 11,000 localidades de 456 municipios a 6.1 millones de hogares en alrededor de 110,000 localidades de todos los municipios del país, lo que lo hace el programa social con mayor cobertura y alcance territorial del país después del Seguro Popular.<sup>15</sup> Del total de la cobertura actual del programa, 58.6% de los hogares beneficiarios radican en localidades rurales y 41.4% en urbanas.<sup>16</sup>

15 En 2014, el Seguro Popular tenía 55.6 millones de personas afiliadas (Presidencia de la República, 2014a).

16 A la cobertura de Prospera debe agregarse la del PAL, creado en 2003 y que es considerado en la actualidad como un complemento de Prospera, en tanto que entrega transferencias monetarias a hogares en pobreza extrema que no pueden ser incluidos en Prospera por no tener acceso a servicios de salud o educación. En 2014, el PAL tenía una cobertura de alrededor de 755,000 familias (Presidencia de la República, 2014a).

**Gráfico 5. Evolución de la cobertura de Prospera, 1997-2014**



Fuente: Elaboración propia con datos de Presidencia de la República (2013a, 2014a).

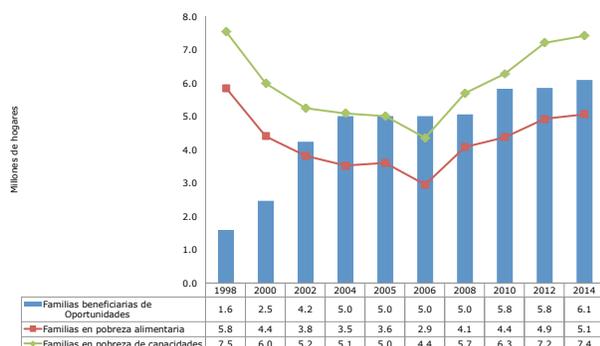
La suficiencia del tamaño de la cobertura de Prospera puede dimensionarse al compararla con la incidencia de pobreza por ingreso alimentaria y de capacidades entre 1998 y 2014 (gráfico 6).<sup>17</sup> Se puede destacar que, desde el 2002, la cobertura de Prospera alcanzaría para cubrir a todos los hogares en pobreza alimentaria y, durante este periodo, habría sido suficiente para cubrir a la mayoría de los hogares en pobreza de capacidades (y a la totalidad en 2005 y 2006). Sin embargo, en los últimos dos años la brecha entre la cobertura de Oportunidades y la incidencia de pobreza de capacidades se ha acrecentado.<sup>18,19</sup>

17 Se presenta la comparación con estas dos líneas de pobreza por dos razones. Primero, porque la población objetivo a la que Prospera focaliza sus acciones corresponde a aquella que se encuentra por debajo de la línea de pobreza de capacidades. Segundo, se cuenta con información para construir la evolución histórica de estas líneas de pobreza por ingresos, a diferencia de las líneas de bienestar y de bienestar mínimo.

18 Como señalan Cortés, Banegas y Solís (2007), los efectos del programa sobre la pobreza de capacidades son los de mayor interés debido a que, previo a la definición y medición multidimensional de la pobreza a partir de 2008, esta línea de pobreza era la que se asociaba conceptualmente a su población beneficiaria.

19 Si se sumaran las familias beneficiarias del PAL la cobertura potencial de los hogares debajo de la línea de pobreza de capacidades sería mayor y se alcanzaría a cubrir la totalidad también en 2010.

**Gráfico 6. Cobertura de Prospera e incidencia de pobreza alimentaria y de capacidades, 1998-2014**



Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval (s/f), INEGI (2014) y Presidencia de la República (2013a, 2014a).

Es comprensible que se espere que un programa con el presupuesto, cobertura y duración de Prospera haya modificado las condiciones socioeconómicas de sus beneficiarios en el presente, por ejemplo su consumo alimentario, escolaridad, condiciones nutricionales y de salud (si bien no para reducir la pobreza presente) y también que mejore la perspectiva de romper la transmisión intergeneracional de pobreza. Los resultados de las evaluaciones han mostrado que el programa tiene una focalización adecuada y que genera impactos positivos en distintos indicadores sociales, así como sus limitaciones, tanto en el corto como en el mediano y largo plazos. En los primeros años de operación se documentaron impactos favorables del programa sobre diversos indicadores de consumo, educación, salud y nutrición, entre otros.<sup>20</sup> Dichos hallazgos fueron corroborados y ampliados por evaluaciones de mediano plazo, razón por la cual el programa se consideró exitoso por diversos sectores en el país, lo cual abonó a su continuidad, y por los organismos internacionales que lo tomaron como modelo a ser replicado a nivel internacional. Este segundo

<sup>20</sup> Véase IFPRI (2000).

conjunto de evaluaciones mostró impactos positivos, si bien de magnitudes diversas, en consumo, inversión productiva, nutrición, desarrollo cognitivo, salud, educación, trabajo, ingreso, relaciones intrafamiliares, de género y comunitarias, entre otros rubros.<sup>21</sup>

En el caso del efecto sobre la pobreza, según Cortés, Banegas y Solís (2007), en 2002, 2004 y 2005 el programa contribuyó, principalmente, al decremento de la intensidad y de la desigualdad de la pobreza,<sup>22</sup> mientras que su efecto sobre la incidencia de pobreza fue muy reducido.<sup>23</sup> Si bien el programa tuvo efectos sobre la incidencia en los años específicos mencionados, no lo tuvo a lo largo del periodo 2002-2005. Estos resultados no deben sorprender en tanto que, como se ha mencionado, Oportunidades no fue diseñado para reducir la pobreza en el corto plazo.

<sup>21</sup> En lo general, los impactos son menores en la población urbana que en la rural. Véase las siguientes fuentes que contienen síntesis de los impactos de mediano plazo en zonas rurales y urbanas: Levy y Rodríguez (2004); Cruz, De la Torre y Velázquez (2006); Oportunidades (2006); Fiszbein y Schady (2009); Valencia (2008); Levy (2008); Yaschine (2009); Oportunidades (2010); Campos (2010).

<sup>22</sup> La intensidad se refiere a qué tan pobres son los pobres, es decir, qué tan lejos están en promedio de la línea de pobreza. La desigualdad se refiere a cómo se distribuye el ingreso entre quienes están por debajo de la línea de pobreza (Cortés, Banegas y Solís, 2007).

<sup>23</sup> Sin las transferencias del programa los hogares hubieran tenido una intensidad de la pobreza alimentaria mayor en 6.2% en 2002, 16.5% en 2004 y 16.4% en 2005, mientras que la distribución del ingreso entre los hogares en pobreza alimentaria hubiera sido mayor en 1% en 2002, 17.2% en 2004 y 5.2% en 2005. En el caso de la pobreza de capacidades, la intensidad se redujo en 11.5% en 2002, 9.7% en 2004 y 12.1% en 2005, mientras que la reducción de la desigualdad fue de 15.5%, 3.3% y 6.7%, en cada año. El efecto del programa sobre la incidencia en 2002, 2004 y 2005 fue de alrededor de un punto porcentual en el caso de la pobreza alimentaria, y de entre 7 y 8 décimas de punto porcentual en el caso de la pobreza de capacidades. Los efectos del programa sobre la pobreza fueron mayores en zonas rurales que en las urbanas (Cortés, Banegas y Solís, 2007: 11, 14, 33, 34).

Las evaluaciones de largo plazo realizadas después de 10 años de instrumentación del programa documentaron resultados menos optimistas, con lo cual se redimensionaron los hallazgos obtenidos en años previos y su valoración como modelo exitoso. Si bien se reconoce que el programa ha logrado reforzar el capital humano de las siguientes generaciones mediante una mejora en su nutrición, salud y escolaridad, se considera que los impactos son más bien modestos (Valencia, 2008; Fiszbein y Schady, 2009). Asimismo, diversas evaluaciones han señalado limitantes al desarrollo del capital humano de los beneficiarios de Oportunidades, entre las que destaca la deficiencia en la calidad de los servicios de educación y salud que reciben (Agudo 2008; González de la Rocha 2008; Gutiérrez et. al. 2008; Sánchez 2008) lo que, sin duda, se relaciona con la magnitud de los impactos registrados. También se destacan el reducido impacto en el desarrollo cognitivo de los niños y la ausencia de impacto en su aprendizaje escolar (Behrman et. al. 2008; Mancera, Serna y Priede 2008; Parker y Behrman 2008).<sup>24</sup>

Las evaluaciones de largo plazo en las zonas rurales han analizado la inserción laboral de los jóvenes beneficiarios y han estimado el impacto del programa sobre este proceso que, en la hipótesis planteada por el programa, constituye la clave para romper la herencia de pobreza. Los hallazgos muestran un panorama preocupante. Si bien se resaltan impactos positivos modestos sobre el ingreso de los varones con escolaridad básica (Rodríguez-Oreggia y Freije, 2008) y la mejora en ocupaciones de los indígenas y las mujeres mestizas (González de la Rocha, 2008), sobre

<sup>24</sup> Por ejemplo, el impacto sobre la escolaridad en los beneficiarios rurales después de 10 años de intervención fue de tan solo 0.9 años (Parker y Behrman, 2008: 223).

todo se evidencian las limitaciones que los jóvenes enfrentan en su paso de la escuela al mercado de trabajo. Oportunidades no ha tenido un impacto sobre la calidad del trabajo o el estatus ocupacional de los jóvenes (Ibarrarán y Villa, 2010; Yaschine, 2015), ni tampoco sobre su movilidad ocupacional intergeneracional (Rodríguez-Oreggia y Freije, 2008; Yaschine, 2015). Este grupo de jóvenes se desempeñan en ocupaciones más precarias que su grupo de edad a nivel nacional, las cuales difícilmente pueden proporcionar la retribución y protección laboral necesaria para garantizar un nivel de bienestar adecuado (Rodríguez-Oreggia y Freije, 2008; Yaschine, 2015). Con base en estos resultados, es posible poner en duda la capacidad de las acciones del programa para conducir a sus beneficiarios de las nuevas generaciones a una vida sin pobreza.

Las razones detrás de este desenlace son diversas y pueden distinguirse entre aquellas que son responsabilidad del programa y las que se ubican en otros ámbitos de acción pública. Entre las primeras pueden incluirse la reducida magnitud de los impactos en el capital humano y las deficiencias en la calidad de los servicios educativos y de salud prestados a los beneficiarios. Prospera, en coordinación con los sectores educativo y de salud, deben asegurarse de mejorar los servicios ofrecidos y de lograr incrementar la magnitud de los impactos en nutrición, salud y educación.

Entre los segundos, debe señalarse que no es posible suponer que un solo programa pueda lograr la ruptura de la transmisión de la pobreza; para ello se requieren acciones conjuntas en el marco de las políticas económica y social. El bajo crecimiento económico que el país ha experimentado en las últimas décadas explica, al menos parcialmente, el insuficiente

incremento de la demanda de trabajo y la precariedad de los mercados laborales, lo cual ha dificultado a los jóvenes beneficiarios de Prospera encontrar mejores empleos no sólo en sus propias comunidades, sino también al emigrar hacia localidades de mayor tamaño o regiones más prósperas (González de la Rocha, 2008; Rodríguez-Oreggia y Freije, 2008; Ibarrarán y Villa, 2010; Yaschine, 2015).

A raíz del reconocimiento de que el programa no estaba alcanzando su objetivo de largo plazo y que no se registraban reducciones en la incidencia de pobreza nacional, en septiembre de 2014 se dieron a conocer modificaciones, las cuales se vincularon con el cambio de nombre de Oportunidades a Prospera, relacionadas principalmente con la intención de fomentar una mejora en la inserción laboral de los jóvenes y en las actividades productivas de los beneficiarios. Si bien el diseño básico del programa en cuanto a la promoción del capital humano se mantiene, se proponen acciones adicionales en el componente educativo y se crean los ejes de inclusión laboral, inclusión productiva e inclusión financiera, los cuales se considera que son cruciales para la reducción de la pobreza.

En el componente educativo del programa se propone promover la educación más allá del nivel medio superior para incidir favorablemente en una mejor inserción laboral mediante la promoción del acceso a becas para el nivel superior.<sup>25</sup> El eje de inclusión laboral se centra en establecer un vínculo

<sup>25</sup> Para lograrlo, Prospera propone vincularse con la Secretaría de Educación Pública (SEP) para que los jóvenes exbecarios del programa, egresados de la educación media superior, puedan obtener las becas que se ofrecen a través de la Coordinación Nacional de Becas de Educación Superior. En el caso de los jóvenes que trabajan, se fomentará el acceso a becas para que estudien en modalidades no escolarizadas, técnicas y de formación para el trabajo (Presidencia de la República, s/f; Prospera, s/f).

entre los jóvenes de Prospera que terminan su trayectoria educativa y el Servicio Nacional de Empleo (SNE) de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS).<sup>26</sup> Mientras tanto, el eje de inclusión productiva pretende que los beneficiarios de Prospera (jóvenes y adultos) tengan acceso prioritario a 15 programas productivos ya existentes con el objetivo de que desarrollen actividades productivas y, con ello, puedan mejorar su nivel de vida de forma sostenible a través de la generación de ingresos propios.<sup>27</sup> Por último, el eje de inclusión financiera busca facilitar el acceso a servicios financieros (préstamos, seguro de vida, cuentas de ahorro) a los beneficiarios (Presidencia de la República, s/f; Prospera, s/f).

Las novedades que se anunciaron en el diseño del programa podrían llegar a representar un paso en el sentido correcto en tanto logren, por un lado, fomentar la educación superior y la adquisición de habilidades para el trabajo por parte de los jóvenes y, por el otro, mejorar la inserción laboral de los jóvenes y la capacidad de generación de ingresos por parte del conjunto de beneficiarios. No obstante, pueden vislumbrarse limitaciones importantes. Primero, las iniciativas de Prospera recaen fundamentalmente en la vinculación con programas existentes administrados por diversas dependencias federales. Para ser

<sup>26</sup> Se propone que estos jóvenes, que se estiman en 150,000 por año, tengan prioridad en el SNE para obtener asesoría y canalización a vacantes para lograr su inserción laboral y en el Programa Bécate para capacitación para el trabajo. Se propone que 650,000 jóvenes reciban los servicios del SNE y 15,000 los de Bécate anualmente en este sexenio (Prospera, s/f).

<sup>27</sup> Los programas mencionados son administrados por varias secretarías: la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Economía (SE), la STPS y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) (Prospera, s/f).

exitosa, la coordinación deberá lograr no sólo acuerdos políticos e institucionales, sino también armonizar los procedimientos operativos necesarios para que las intenciones se materialicen en la práctica.<sup>28</sup>

Segundo, es indispensable considerar no sólo el acceso a la educación superior, a la capacitación para el trabajo y a un empleo, sino también tener en cuenta su calidad. La educación deberá generar individuos con las habilidades necesarias para competir en el mercado laboral y los empleos a los que tengan acceso tendrán que caracterizarse por contar con condiciones laborales no precarias. De lo contrario, ni la educación ni el trabajo podrán constituirse como mecanismos que aseguren una vía para la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza de este sector de la población.

Tercero, ningún programa educativo, laboral o productivo se acerca a Oportunidades en cuanto a su presupuesto, la extensión de su cobertura, la heterogeneidad de la población atendida y su operación en todos los municipios rurales y urbanos del país. Por tanto, es poco probable que la vinculación con los programas que se han planteado resulte suficiente para atender a todos los jóvenes beneficiarios de Oportunidades que lo requieran y que se adecúe a la diversidad de sus circunstancias y contextos. Por ello, continúa siendo prioritario que la política de superación de la pobreza se articule con el desarrollo económico local y regional para generar un ambiente propicio para la inversión y la demanda de trabajo.

---

28 Cabe mencionar que, desde años atrás, Oportunidades había incursionado en la vinculación con otros programas educativos y productivos, con resultados muy incipientes.

### *Cruzada Nacional contra el Hambre*

La Cruzada Nacional contra el Hambre, creada a principios de 2013 a través de un decreto presidencial (Decreto), constituye el principal esfuerzo de política social de la actual administración federal. En el Programa Nacional México Sin Hambre (PNMSH), su principal instrumento de planeación, se establece que la Cruzada forma parte de un "Nuevo Enfoque de Atención" de la política social, que se basa en cinco ejes: la participación social, la coordinación interinstitucional e intergubernamental, la territorialidad, el enfoque productivo, y la innovación y estrategia de cobertura (Presidencia de la República, 2014b: s/p). El objetivo de este enfoque, según sus diseñadores, es subsanar las carencias de la política social que se había aplicado a la fecha, las cuales han limitado su potencial para alcanzar los resultados necesarios en el país.

En el decreto presidencial que le dio origen (Decreto) se establece que la Cruzada no sólo busca erradicar el hambre, sino garantizar el derecho a una alimentación suficiente, nutritiva y de calidad, por lo que se requiere una estrategia que atienda simultáneamente rubros como la educación, salud, seguridad social, vivienda e ingreso (Presidencia de la República, 2013b). En congruencia con esta visión, en el PNMSH, los objetivos de la Cruzada se expresaron de la siguiente forma (Presidencia de la República, 2014b: s/p)<sup>29</sup>:

1. Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación.

---

29 Cabe señalar que, en el Decreto, el objetivo 2 estaza expresado como "Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez". Además, el objetivo 5 no estaba incluido.

2. Disminuir la desnutrición infantil aguda y crónica, y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.
3. Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas.
4. Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante el almacenamiento, transporte, distribución y comercialización.
5. Promover el desarrollo económico y el empleo de las zonas de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación.
6. Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.

Dada la necesidad de una atención integral, la Cruzada no es un programa sino una estrategia que busca coordinar un conjunto amplio de programas sociales, principalmente pre-existentes, a cargo de distintas dependencias gubernamentales de los tres niveles de gobierno, y orientar sus acciones a una misma población objetivo.<sup>30,31</sup> La complejidad de este propósito queda de manifiesto si se considera que los programas pertenecen a diferentes secretarías, tienen sus propias reglas de operación y diferente población objetivo, entre otros aspectos.

El listado de programas federales participantes pasó de 66 en el Decreto (Presidencia de la República, 2013b 13) a 55 en el PNMSH (Presidencia de la República, 2014b), entre los cuales se incluyen acciones de alimentación, salud, educación, programas

<sup>30</sup> Cabe señalar que en administraciones anteriores se han implementado modelos de intervención que comparten algunos de estos elementos de diseño, como la estrategia de Microrregiones (2000-2006) y la estrategia 100 x 100 (2006-2012).

<sup>31</sup> Uno de los pocos programas que se han creado en el marco de la Cruzada, es el Programa Comedores Comunitarios.

productivos, entre otros.<sup>32</sup> Además, las acciones federales deben complementarse con esfuerzos de los gobiernos estatales y municipales que se vinculen con los objetivos de la Cruzada. Es importante señalar que Prospera, como se verá más adelante, es uno de los programas más importantes que participan en la Cruzada, en términos de su cobertura y presupuesto.

La Cruzada también busca fomentar la participación de las comunidades beneficiarias, así como la participación de sectores de la sociedad civil organizada, instituciones académicas y el sector privado. Para favorecer la coordinación y la participación social, se creó un andamiaje institucional denominado Sistema Nacional para la Cruzada Nacional contra el Hambre (SINHAMBRE), que incluye, entre otras instancias, la Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, el Consejo Nacional de la Cruzada Nacional contra el Hambre, el Comité de Expertos, y los Comités Comunitarios. También se firmaron Acuerdos Integrales para el Desarrollo Social Incluyente con las Entidades Federativas y los Municipios (Acuerdos).

La Cruzada continúa con la línea de políticas sociales focalizadas, dado que definió a su población objetivo como aquella que se encuentra en pobreza multidimensional extrema y que tiene a la alimentación como una de sus carencias. Esta población, a

<sup>32</sup> Si bien el Decreto enlista 70 programas federales, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (ahora programa Prospera) y el Programa de Empleo Temporal fueron citados en tres ocasiones por lo que, sin contabilizar las repeticiones, resulta un universo total de 66 programas. En el PNMSH se enlistan un total de 82 intervenciones que, en realidad, incluyen programas y componentes de programas. En total, estas intervenciones forman parte de 55 programas federales. Cabe señalar que algunos de los programas originales del Decreto fueron eliminados y otros se adicionaron.

la que se denominó pobreza extrema de alimentación, se estimó en 7.01 millones de personas en 2012 (Presidencia de la República, 2014b: s/p), lo que representó en ese año 60.1% de la población en pobreza extrema (11.5 millones) y 25.6% de la población con carencia de alimentación (27.4 millones). Esta priorización se atribuye a que, incluso entre la población en situación de pobreza extrema, la que presenta mayor vulnerabilidad es aquella que no puede satisfacer sus necesidades de alimentación.

Se espera que la Cruzada alcance cobertura nacional, pues su población objetivo se distribuye en los 2,456 municipios de las 32 entidades federativas. No obstante, de acuerdo con el PNMSH, su implementación se ha dividido en etapas. En la primera de ellas, correspondiente a 2013, la Cruzada se instrumentó en 400 municipios que cubrían a 51.6% de su población objetivo. En la segunda etapa, 2014, la estrategia amplió su cobertura hasta alcanzar un total de 1,012 municipios del país que concentran a 78.5% de dicha población. Para 2015, se tiene planeado llegar a todos los municipios del país (Presidencia de la República, 2014b: s/p).<sup>33</sup> Por tanto, la Cruzada propone una doble focalización, en un primer momento de tipo geográfica a través de la selección de los municipios y, en un segundo momento, la selección de su población objetivo. No obstante, a la fecha únicamente se ha aplicado la focalización geográfica, por tanto, no puede haber certeza de que las acciones reportadas como avances de la Cruzada estén dirigidas exclusivamente a su población objetivo.<sup>34</sup>

33 En 2014, los estados con mayor número de municipios participantes eran Oaxaca con 291, Chiapas con 97, Veracruz con 85, Guerrero con 77, Estado de México con 66 y Puebla con 64.

34 La selección de municipios tomó en cuenta, principalmente, cuatro criterios: porcentaje de

Al ser una estrategia de coordinación, la Cruzada no tiene un presupuesto propio, sino que opera a partir de los recursos aprobados para cada uno de los programas participantes. Los recursos de los programas de la Cruzada alcanzan un monto muy importante, pues en 2014 rebasaban los 347 mil millones de pesos.<sup>35</sup> Como se aprecia en el cuadro, en 2013, el presupuesto total de dichos programas tuvo un crecimiento real de 7.6% respecto a 2012.<sup>36</sup> Por su parte, el presupuesto de los programas participantes en 2014 que, como se señaló se modificaron respecto a 2013, tuvieron un crecimiento promedio anual de 10.1% respecto a 2012 (Dávila, Gutiérrez, Ochoa y Yaschine, 2014).

---

población en pobreza extrema, volumen de población en pobreza extrema, porcentaje de población en pobreza extrema de alimentación y volumen de población en pobreza extrema de alimentación. La focalización a nivel de hogar no se ha aplicado a la fecha debido a que no se ha tenido la información necesaria para hacerlo. La Cruzada ha llevado a cabo el levantamiento del Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS) para recabar la información socioeconómica de los hogares, pero este proceso aún no concluye.

35 Cabe señalar que se trata de los recursos totales del programa, y no es posible distinguir que parte de ellos se destina a acciones relacionadas con la Cruzada.

36 Aunque se trata de un comparativo de los mismos programas, no debe perderse de vista que algunos de ellos han sufrido reestructuraciones lo que, en parte, ha estado asociado al objetivo de mejorar su alineación para contribuir a la CNCH.

**Cuadro 1: Presupuesto aprobado de los programas participantes en la Cruzada, por dependencia, 2012-2014 (millones de pesos, precios constantes de enero de 2014)**

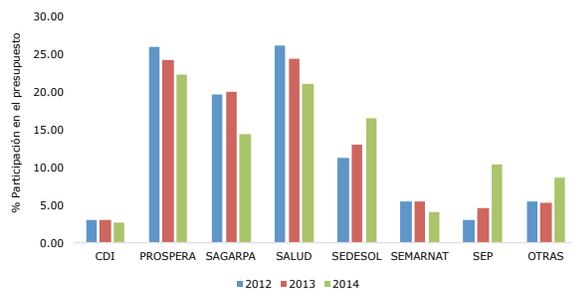
DEPENDENCIA	Comparativo Programas 2013						Comparativo Programas 2014					
	2012			2013			2012			2014		
	Programas	Presupuesto	Programas	Presupuesto	Programas	Presupuesto	Programas	Presupuesto	Programas	Presupuesto	Programas	Presupuesto
CDI	7	8,471.84	7	8,847.07	6	8,434.57	3	9,465.74				
DICONSA	1	1,912.76	1	1,925.04	1	1,912.76	1	1,929.44				
DIF	1	297.66	1	291.15	1	297.66	1	177.37				
FONART	1	179.09	1	156.13	1	179.09	1	212.05				
INDESOL	0	0.00	0	0.00	1	420.68	1	332.36				
INMUJERES	0	0.00	0	0.00	0	245.17	0	401.82				
LICONSA	2	2,546.44	2	2,655.12	2	2,546.44	2	3,311.22				
PROSPERA	2	71,783.53	2	72,301.46	2	71,783.53	2	77,558.08				
SAGARPA	7	54,625.17	7	59,840.58	7	54,625.17	7	50,058.65				
SALUD	4	72,473.50	4	72,850.79	3	69,512.83	3	73,194.40				
SCT-SEDE-SOL-SEMARNAT	1	1,914.89	1	1,943.56	1	1,914.89	1	1,948.03				
SE	3	2,860.72	3	2,710.65	4	10,367.11	4	12,047.77				
SECTUR	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1	1,508.54				
SEDATU	3	2,833.67	3	2,876.28	4	6,631.55	4	6,694.19				
SEDESOL	5	31,141.55	5	38,726.97	7	31,717.39	9	57,253.02				
SEMARNAT	9	14,993.89	9	16,083.89	7	12,782.19	7	13,842.41				
SENER	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00				
SEP	3	8,153.67	3	13,480.80	6	14,417.97	6	35,739.13				
SHCP	4	1,538.41	4	1,619.47	0	0.00	0	0.00				
SSP	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00				
STPS	3	1,121.21	3	1,686.22	1	1,089.39	1	1,655.55				
<b>Total</b>	<b>56</b>	<b>276,848.01</b>	<b>56</b>	<b>297,995.17</b>	<b>54</b>	<b>288,878.39</b>	<b>54</b>	<b>347,329.77</b>				

Nota: 1/ En la fuente consultada no se encontró información para todos los programas participantes. Se indica en el cuadro el número de programas por dependencia para los cuales se obtuvo información; 2/ Para la comparación se consideró el presupuesto de los programas de SAGARPA, CDI y SEP que en 2012 o 2013 son equivalentes a los programas de 2014, resultado de la reestructuración de estas dependencias.

Fuente: Dávila, Gutiérrez, Ochoa y Yaschine (2014).

Como se puede observar en el gráfico 7, del total de programas participantes en 2013, las dos dependencias con mayor presupuesto son Prospera y la Secretaría de Salud (SALUD), representando prácticamente la mitad del presupuesto disponible de todos los programas de la estrategia.<sup>37</sup> Sin embargo, para 2014, la participación de ambas dependencias disminuyó a 43.4%, debido a un incremento de la participación de la SEDESOL y de la SEP de casi 5 puntos porcentuales, para cada dependencia.

**Gráfico 7. Distribución del presupuesto de los programas participantes en la Cruzada, por dependencias seleccionadas, 2012-2014**



Nota: En otras se incluye DICONSA, DIF, FONART, INDESOL, INMUJERES, LICONSA, SCT, SE, SECTUR, SEDATU, SENER, SHCP, SSP y STPS.

Fuente: Dávila, Gutiérrez, Ochoa y Yaschine (2014).

En cuanto a la inversión en los 400 municipios de la primera etapa de la Cruzada, se observa que ésta fue mayor en 2013 respecto a 2012: la inversión en 2012 fue de \$74,735 millones de pesos y se incrementó casi 45% para 2013 (véase cuadro 2) (Dávila, Gutiérrez, Ochoa y Yaschine, 2014). Otro aspecto relevante es que la inversión ha provenido, en su mayoría, de fuentes federales, con una menor participación de recursos estatales y municipales (Dávila, Gutiérrez, Ochoa y Yaschine, 2014). Por tanto,

<sup>37</sup> En el caso de la Secretaría de Salud el presupuesto se concentra principalmente en el Seguro Popular.

con los datos mostrados se puede concluir que el presupuesto de los programas que participan en la Cruzada se ha incrementado, si bien se concentra en algunos programas y dependencias, que conforman la columna vertebral de la estrategia; ha existido una mayor canalización de recursos hacia los municipios de la Cruzada, en particular hacia los municipios de la primera etapa de implementación para los que se cuenta con información; y los recursos federales han sido mayoritarios en la estrategia.

La Cruzada se ha propuesto como meta reducir en 30% la pobreza extrema de alimentación para 2015 y erradicarla para el final del sexenio (Yaschine, Ochoa y Hernández, 2013: 60; Presidencia de la República, 2014b). También se ha planteado metas para cada una de las carencias sociales y cuenta con indicadores relacionados con cada uno de sus objetivos (Yaschine, Ochoa y Hernández, 2013: 60; Presidencia de la República, 2014b).<sup>38</sup>

Las evaluaciones que se han realizado a la Cruzada permiten hacer un balance de sus elementos de diseño y de su primera etapa de implementación, lo que contribuye a valorar su potencial como estrategia de política social. Un elemento positivo es que la Cruzada ha incorporado el enfoque de derechos, de forma tal que su propósito no se limita a la erradicación del hambre y la desnutrición, por importantes que sean estos aspectos, sino que busca garantizar el derecho a la

<sup>38</sup> Si bien los datos más recientes de la incidencia de la pobreza multidimensional y de las carencias sociales muestran que la carencia de alimentación se mantuvo estable entre 2012 y 2014 a nivel nacional (23.3% y 23.4% de la población, respectivamente), sería erróneo concluir que estas cifras significan el fracaso de la Cruzada. Es necesario esperar los resultados de la evaluación de impacto que está a cargo del Coneval y que seguirá una metodología rigurosa para estimar los efectos atribuibles a la estrategia (Coneval, 2015a).

**Cuadro 2: Comparativo de inversión 2012-2013 en los municipios de la primera etapa de la Cruzada, por dependencia**

DEPENDENCIA	2012		2013	
	Presupuesto	%	Presupuesto	%
SAGARPA	7,220.26	9.66	12,178.80	11.27
SALUD/DIF	52,193.70	69.84	58,325.18	53.96
SE	604.20	0.81	713.24	0.66
SEDESOL	9,505.24	12.72	15,300.25	14.15
SEDATU	611.67	0.82	832.74	0.77
SEMARNAT	1,828.03	2.45	3,672.59	3.40
SEP			13,359.27	12.36
SHCP				
INMUJERES			27.45	0.03
CDI	1,255.42	1.68	1,699.64	1.57
STPS	720.37	0.96	817.28	0.76
SECTUR				
SENER	501.02	0.67	849.16	0.79
SCT	295.46	0.40	320.43	0.30
<b>Total</b>	<b>74,735.38</b>	<b>100.00</b>	<b>108,096.03</b>	<b>100.00</b>

Nota: No se especifica si se trata de pesos corrientes o constantes.

Fuente: Dávila, Gutiérrez, Ochoa y Yaschine (2014).

alimentación de la población mexicana. Por otro lado, es justificable que, en su diseño, la Cruzada priorice la atención de la población en pobreza extrema de alimentación, dado que puede considerarse como la población en condiciones más críticas. No obstante, como se ha mencionado, la Cruzada ha sostenido que su universo de atención se limita a los 7.01 millones de mexicanos (Coneval, 2013: 98), por lo cual, incluso si es exitosa, sólo logrará garantizar el derecho a la alimentación a un subconjunto de mexicanos que ni siquiera incluye a todos los pobres extremos. Así, es necesario que el Estado mexicano aclare cuáles serán las acciones para garantizar el derecho a la alimentación de toda la población.

En un sentido similar, es favorable que la Cruzada adopte un enfoque integral que no sólo atienda las causas inmediatas del hambre sino también las indirectas, lo cual se ve reflejado en los seis objetivos de la

Cruzada, que tienen un vínculo claro con el enfoque de seguridad alimentaria (Yaschine, Ochoa y Hernández, 2014). La Cruzada vincula la carencia de alimentación de su población objetivo con el contexto más amplio de pobreza en que vive esta población, y que requiere la atención del resto de las carencias sociales y de la insuficiencia de ingreso. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que las estrategias de seguridad alimentaria y de combate a la pobreza están relacionadas pero no son idénticas. El diseño actual de la Cruzada se ha centrado en el combate a la pobreza y ha prestado menor importancia a aspectos clave de la seguridad alimentaria, como la dimensión de estabilidad (Yaschine, Ochoa y Hernández, 2014) que se relacionan con la posibilidad de garantizar el derecho a la alimentación.

La Cruzada se ha propuesto enfrentar el reto de mejorar la coordinación intersecretarial

e intergubernamental, y ha logrado avances importantes en la creación de un andamiaje institucional que provee un sustento a la dinámica existente entre los actores participantes y ha fomentado la coordinación mediante la utilización generalizada de los indicadores de pobreza multidimensional, lo que proporciona objetivos y lenguaje comunes entre los diferentes participantes. No obstante, persisten importantes limitaciones. Se ha destacado la necesidad de fortalecer algunas de sus instancias de coordinación y se señala que, en sus primeras etapas, la operación de la estrategia ha recaído inicialmente en figuras clave de las dependencias y de los programas, lo que pone en duda la posibilidad de que este esfuerzo pueda ampliar su escala, de forma exitosa, a todos los municipios participantes (Coneval, 2013, 2015). Por otro lado, a pesar de la firma de los Acuerdos con estados y municipios, existe menor conocimiento de las acciones que se llevan a cabo en estos niveles de gobierno, por ejemplo, sobre los programas que participan y, como se mostró anteriormente, existen indicios de que su participación en términos presupuestarios ha sido menor.

En relación con lo anterior, cada uno de los programas que integran la Cruzada tiene dinámicas propias, por lo cual es necesario asegurar la reorientación de sus acciones y recursos a los municipios y la población objetivo de la Cruzada, de forma tal que se cree un proceso institucionalizado y no dependiente de la voluntad política de los participantes. Se ha avanzado en este sentido a través de las modificaciones a las Reglas de Operación de los programas (Dávila, Gutiérrez, Ochoa y Yaschine, 2014: 50-52), pero es necesario asegurar que dichos cambios se reflejen en su quehacer cotidiano.

Asimismo, merece señalarse que la

selección de los programas que forman parte de la estrategia no cuenta con una justificación clara y, además, es necesario analizar la posible inclusión de otros programas que pueden contribuir con la estrategia (Coneval, 2013). Un elemento relevante es que los programas operan con las fortalezas y las debilidades identificadas en sus evaluaciones correspondientes; mientras algunos programas cuentan con una cobertura amplia y han mostrado ser eficaces, en otros casos se requieren modificaciones importantes para aumentar la calidad de los bienes y servicios que brindan.

El diseño de la Cruzada reconoce la importancia de considerar las condiciones territoriales en las que habita la población. Dada la importancia de atender la pobreza urbana, en la selección de los municipios que serían incluidos en las primeras etapas se incluyeron criterios del volumen de población en pobreza extrema y pobreza extrema de alimentación. Asimismo, la Cruzada tiene la intención de instrumentar dos modelos de atención, uno rural y otro urbano, para lograr atender las características específicas de cada población. No obstante, el diseño y la implementación del modelo de atención urbano presenta menor avance que el modelo rural (Dávila, Gutiérrez, Ochoa y Yaschine, 2014). Asimismo, en el ámbito rural se mantiene la dificultad de los programas sociales para llegar a las comunidades más alejadas y de mayor marginación (Coneval, 2013).

Uno de los ámbitos que requieren reforzarse es el relacionado con la instrumentación de programas productivos que contribuyan a la generación de ingresos de la población en pobreza extrema de alimentación. Como se ha mencionado, en el PNMSH se incluyó un objetivo adicional relacionado con el

desarrollo económico y el empleo, en parte como reconocimiento de que una estrategia de aumento de ingresos tiene que pasar por la reactivación de los contextos económicos en los que habita esta población. Esto se vuelve más relevante a raíz de la más reciente medición de pobreza que pone en evidencia que el mejoramiento del ingreso sigue siendo un área donde se tienen retrocesos, y donde se requieren mayores esfuerzos tanto de la política social como económica.

Coneval (2013) ha señalado que se requiere un mejor diagnóstico de la Cruzada acerca de la problemática de los productores rurales y de la merma post-cosecha, así como una mejor definición de los mecanismos de intervención para mejorar el ingreso de los pequeños productores rurales. Para avanzar en el diagnóstico y en la cuantificación de la problemática, la Cruzada creó grupos de trabajo específicos en el marco de la Comisión Intersecretarial. Asimismo, se espera que el rediseño de Prospera sea el inicio de una serie de modificaciones a otros programas para incluir el componente productivo. Sin embargo, el impulso de proyectos de generación de ingresos presenta retos importantes. En una encuesta levantada por Coneval en los 400 municipios de la primera etapa, se hace manifiesta la problemática a la que se enfrenta una estrategia de este tipo, pues los programas productivos tienen poca presencia en los municipios que forman parte de la Cruzada, los hogares producen principalmente para autoconsumo, y entre los productores existe baja organización para la comercialización de sus productos, bajo acceso al crédito, y poca integración con los mercados (Coneval, 2015a).

En cuanto a la participación comunitaria, se ha avanzado en el establecimiento de

comités comunitarios, superando incluso las metas establecidas (Coneval, 2015a). No obstante, es necesario asegurar que estas instancias funcionen regularmente, que sean un espacio de priorización de las necesidades de desarrollo, y que sus resoluciones sean tomadas en cuenta por las diferentes dependencias para la elaboración de sus planes de trabajo.

Algunos resultados de la primera fase de implementación de la estrategia pueden dar cuenta del nivel de avance que se ha alcanzado y ayudan a valorar la posibilidad de la Cruzada de alcanzar las metas que se propuso. Datos públicos de la Cruzada señalan que, para febrero de 2015, 4.24 millones de personas en condición de pobreza extrema de alimentación habían sido atendidas por, al menos, uno de los programas participantes<sup>39</sup>; se habían instalado 7,937 comedores comunitarios en los que se atiende a 832 mil personas; 891.6 miles de familias tenían acceso a la Tarjeta sin Hambre o apoyo monetario; Liconsa había incorporado a 3.14 millones de nuevos beneficiarios de leche fortificada; y se habían afiliado a 1.67 millones de adultos mayores, entre otros (SINHAMBRE, s/f: s/p).

Si se toma en consideración el nivel de avance en el cumplimiento de las metas establecidas para cada una de las actividades se observa que, en 2013, 84% de las actividades con información (42 de 50) lograron más del 90% de avance y únicamente 4% de ellas (2) no lograron avances respecto a su meta establecida.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> En este punto, hay que recordar la dificultad señalada previamente para identificar a la población objetivo a nivel individual.

<sup>40</sup> Se refiere a las actividades de la Matriz de Marco Lógico de la Cruzada. Es importante destacar los vacíos de información pues, por ejemplo, en 2013 sólo se tuvo información para 50 de 111 actividades.

Por otra parte, en el período enero-junio de 2014, 27% de las actividades con información (12 de 44) habían logrado cumplir con su meta, 25% tenían un avance mayor a 80% (sin alcanzar la meta), mientras que 13.6% no tenían avances (Dávila, Gutiérrez, Ochoa y Yaschine, 2014: 98).

A pesar de estos avances en las metas establecidas por la propia Cruzada, en el cuadro 3 se presentan otros indicadores de avance en la instrumentación de las actividades de la estrategia para el periodo 2013-2014, que arrojan resultados menos alentadores.<sup>41</sup> Se puede apreciar que, para 37.8% de las 111 actividades (42) de la Cruzada, no se cuenta con datos de avances para el periodo. Sería de esperar que cada una de las actividades tuviera presencia en cada uno de los municipios participantes. Sin embargo, sólo 27.5% de las actividades con información (19) tuvieron presencia en 90% o más (364) de los 405 municipios de la primera etapa;<sup>42</sup> en tanto, 42% de las actividades (29) únicamente tuvieron presencia en 40% de los municipios o menos (162) (columna A). Respecto a la segunda etapa, sólo 13% (9) tenían presencia en el 90% de los 607 municipios y 48% de las actividades (33) aún no llegaban a ningún municipio (columna B). Este resultado apunta a que la Cruzada todavía no logra operar como una estrategia integral, con la atención simultánea de los diversos programas sociales en cada uno de los municipios.

41 Debe considerarse que para los municipios de la segunda etapa, el período relevante es, únicamente, 2014. Al igual que en el caso anterior, los datos de 2014 comprenden hasta junio de ese año. En Dávila, Gutiérrez, Ochoa y Yaschine (2014) se describen los detalles metodológicos para la construcción de estos indicadores y el tratamiento de los datos.

42 Debido a una contingencia en el estado de Guerrero, se agregaron cinco municipios a los 400 originalmente seleccionados.

Ahora bien, si hacemos una estimación de la capacidad de atención de la población objetivo que tiene cada una de las actividades, sólo en 29% de las actividades los recursos disponibles permitirían atender a toda la población objetivo de los 405 municipios de la primera etapa de la Cruzada (columna C).<sup>43</sup> Por el contrario, en la mitad de estas actividades se lograría atender, como máximo, al 40% de la población objetivo. En tanto, en los 607 municipios de la segunda etapa, únicamente 18.8% de las actividades (13) podrían atender en su totalidad a la población objetivo, mientras que el 49.3% de las actividades no presentan avances en la atención de la población objetivo (columna D). Estas cifras muestran que la capacidad de atención de la Cruzada es limitada, lo que puede deberse a la baja cobertura que tienen muchos de los programas participantes. Asimismo, este resultado puede ayudar a explicar el resultado anterior, que muestra que las actividades no logran llegar a todos los municipios.

El gráfico 8 muestra la atención a nivel municipal en 2013 de las distintas entidades federativas, considerando únicamente las 48 actividades para las cuales se cuenta con información a este nivel. Se observa que existe heterogeneidad entre los estados. En Chiapas, Distrito Federal, Guerrero, México, Oaxaca, Puebla y Veracruz (los 6 estados que concentran más del 50% de la población objetivo), únicamente 4 de cada 10 actividades se realizaron en todos sus municipios seleccionados para la primera fase de instrumentación de la Cruzada. Dentro de este grupo, Oaxaca fue el estado que tuvo menor porcentaje de cobertura municipal, pues solo 1 de cada 10 acciones tuvo presencia en todos sus municipios. En contraste, en Aguascalientes, Baja California

43 Suponiendo que sólo se destinaran a la población objetivo.

**Cuadro 3: Número de actividades por indicadores de atención 2013-2014 y rangos de porcentaje de avance**

Rango de avance de las actividades	INDICADORES DE ATENCIÓN			
	No. de actividades por % municipios atendidos (405) (A)	No. de actividades por % municipios atendidos (607) (B)	No. de actividades por % de capacidad de atención a la población objetivo en los 405 municipios (C)	No. de actividades por % de capacidad de atención a la población objetivo en los 607 municipios (D)
0%	9	33	9	34
(0 a 20%]	9	13	16	15
(20 a 40%]	11	4	10	6
(40 a 60%]	12	4	4	0
(60 a 80%]	7	5	5	1
(80 a 90%]	2	1	2	0
(90 a 100%)	15	8	3	0
100%	4	1	0	0
Más de 100%	0	0	20	13
Subtotal	69	69	69	69
No disponible (ND)	42	42	42	42
<b>Total</b>	<b>111</b>	<b>111</b>	<b>111</b>	<b>111</b>

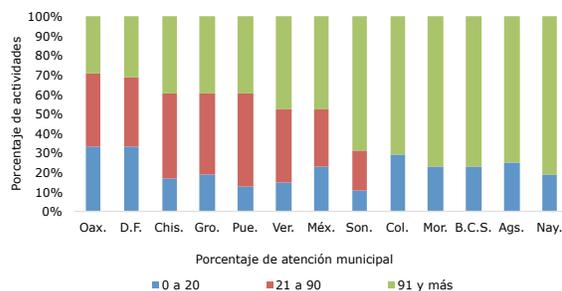
Nota: Las columnas A y C se refieren a los municipios de la primera etapa de instrumentación, mientras que las columnas B y D se refieren a los municipios de la segunda etapa.

Fuente: Elaborado por Dávila, Gutiérrez, Ochoa y Yaschine (2014).

Sur, Colima, Morelos, Nayarit y Sonora, más de 7 de cada 10 actividades se realizaron en la totalidad de los municipios participantes en la primera etapa de la Cruzada. Una posible explicación de lo anterior es el número de municipios participantes, toda vez que los seis estados del primer grupo (con excepción del Distrito Federal)<sup>44</sup> tuvieron el mayor número de municipios participantes en la estrategia –lo cual implica mayor diversidad en la atención–, en contraste, en el segundo grupo (con excepción de Sonora) solo participó un municipio. A pesar de esta disparidad, se evidencia la necesidad de que la Cruzada refuerce la instrumentación en las entidades con mayor concentración de municipios y de población objetivo de la estrategia.

44 Su rezago podría asociarse con problemas de coordinación interinstitucional debido a que, para 2013, no había firmado el AIDSI, en el marco de la Cruzada.

**Gráfico 8. Porcentaje de actividades por rango de porcentaje de atención municipal, entidades federativas seleccionadas, 2013**



Fuente: Elaborado por Dávila, Gutiérrez, Ochoa y Yaschine (2014).

Asimismo, de los seis objetivos que incluye la Cruzada, el objetivo 1 concentra la mitad de las actividades de la estrategia (50 de 111) y es el que tiene menores carencias de información. Por su parte, los objetivos 4 y 6 tienen el menor número de actividades, con 3 y 7, respectivamente (Dávila, Gutiérrez, Ochoa

y Yaschine, 2014). Esto refleja la relevancia que tiene en la Cruzada el objetivo de erradicar el hambre y, por tanto, los indicadores de carencia social que están relacionados con este objetivo y con la reducción de la pobreza.

Ahora bien, recientemente el Coneval (2015b) realizó una serie de evaluaciones, con diferentes metodologías, que encuentran resultados positivos de la Cruzada aunque, en todos los casos, es necesario tener precaución respecto a su posibilidad de generalización. En primer lugar, un estudio panel encontró una reducción de todas las carencias sociales entre 2013-2014 y 2015. En particular, la carencia por acceso a los servicios de salud pasó de 32.9% entre 2013 y 2014 a 9.2% en 2015, mientras que la carencia por acceso a la alimentación pasó de 100% a 42.5% en este grupo de personas. El estudio se centró en la población que ha sido beneficiaria de algún programa social registrado en el Sistema de Información para el Desarrollo (Sifode) en el marco de la Cruzada y que habitaba en alguno de los 400 municipios iniciales de la estrategia en 2013-2014. En este sentido, los resultados no pueden ser generalizados a la totalidad de la población residente en localidades o municipios donde opera la Cruzada, pues la información recabada por la encuesta sólo corresponde a la población directamente beneficiada por los programas registrados en el Sifode en el marco de la Cruzada (Coneval, 2015b: 65).

También se realizó un estudio en cinco municipios de la Cruzada (Zinacantán, Chiapas; Guachochi, Chihuahua; San Felipe del Progreso, Estado de México; Mártir de Cuilapan, Guerrero; Tehuacán, Puebla), que compara su situación en 2010 y en 2014 (Coneval, 2015b). Entre los resultados se encuentra que: 1) el mayor avance se

dio en el acceso a los servicios de salud, seguidos por acceso a servicios básicos en la vivienda (significativa en cuatro municipios) y alimentación (significativa en tres municipios); 2) el porcentaje de población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo disminuyó en cuatro municipios (significativa en dos municipios), mientras que en Tehuacán aumentó; 3) se encuentra una disminución significativa de la pobreza extrema en cuatro municipios; 4) El porcentaje de personas en situación de pobreza extrema de alimentación disminuyó en cuatro municipios (mayor a 9.5 puntos porcentuales), con excepción de Tehuacán. Coneval (2015b: 58) señala que “las zonas que no son de atención prioritaria, principalmente urbanas, no indígenas, en donde viven personas en condición de pobreza extrema de alimentación, representan un desafío para la acción del gobierno respecto de los tipos y mecanismos de intervención específicos que se deben diseñar”. En cuanto al alcance de los resultados, hay que señalar que la Cruzada sólo estuvo presente en 2013 y 2014, por tanto, “no se puede afirmar que la totalidad de la mejora en los indicadores de pobreza en estos cinco municipios se deba exclusivamente a la acción de la Cruzada” (Coneval, 2015b: 57).

Por último, el Estudio Exploratorio del Impacto de la Cruzada, con información del Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS-ENIGH 2014) encuentra un efecto significativo de la estrategia de dos puntos porcentuales en la reducción de la pobreza extrema, con una disminución de 3% para los municipios de la primera etapa de operación (Coneval, 2015b). También se encuentran efectos en la reducción de la carencia de calidad y espacios de la vivienda y en la carencia de servicios básicos de la vivienda, derivados principalmente de la población tratada desde

la primera etapa. Sin embargo, no se observa efecto en el indicador de carencia por acceso a la alimentación. De acuerdo con Coneval (2015b: 61), hay que señalar que “los resultados no son generalizables a la totalidad de la población atendida por la Cruzada y corresponden exclusivamente a la población que se ha identificado como tratada mediante el MCS-ENIGH 2014. Asimismo, que los efectos encontrados atañen principalmente a la población tratada desde el inicio de la Cruzada en el año 2013, grupo que ha acumulado la recepción del tratamiento por año y medio” (Coneval, 2015b: 61).

Así pues, es meritorio el esfuerzo de la Cruzada de incorporar en su diseño elementos que pueden mejorar la capacidad de la política social focalizada de obtener resultados satisfactorios, como el tratamiento integral de la problemática, la atención de la población más vulnerable del país, la coordinación interinstitucional e intergubernamental, el componente productivo, y la participación social. No obstante, los resultados que se tienen a la fecha ponen en evidencia diversos aspectos que pueden limitar la consecución de sus objetivos y que constituyen focos de alerta para la estrategia a más de dos años de su puesta en marcha, entre ellas, la falta de una atención integral de todos los objetivos, con lo cual se podría avanzar en el logro de la seguridad alimentaria, las debilidades en la coordinación entre instituciones y en el funcionamiento de los comités comunitarios, los retos que presenta la incorporación del componente productivo, la concentración del presupuesto y la cobertura en algunas intervenciones, y el lento avance en la implementación de acciones en todos los municipios atendidos en el país. Cabe reiterar que, independientemente del éxito de la Cruzada, queda pendiente la definición de

una política que garantice el derecho a la alimentación de forma universal en México.

Asimismo, la Cruzada continúa siendo una política focalizada a la población en condiciones de pobreza. Al igual que en el caso de Prospera, puede señalarse que estas políticas deberían formar parte de una política social amplia que incluya acciones destinadas a toda la población orientadas a garantizar los derechos sociales. Así también, que el éxito de estas acciones será mayor si se encuentran insertas en un ambiente de crecimiento económico y generación de empleos.

### **Avances y retos de la política social focalizada**

La política social focalizada se ha convertido en un componente clave de la política social en México. Como se ha observado, el gasto social y los recursos ejercidos en las intervenciones que han sido insignia de la política de superación de la pobreza han crecido en las últimas décadas. No obstante, la incidencia de la pobreza en este periodo muestra más bien un comportamiento estático, si bien se ha registrado la reducción de algunas de las carencias sociales. Esto se ha interpretado como un fracaso de la política social y de los programas focalizados. No obstante, es importante revisar si, en efecto, estos ámbitos de la política han sido por completo ineficaces para mejorar las condiciones de vida de los hogares en pobreza, o bien, si también existen factores adicionales que actúan para dificultar la reducción de la pobreza.

Cortés (2014) aporta elementos relevantes para la comprensión de este fenómeno. Sus análisis muestran, para cada año entre 1992 y 2012, que los programas de transferencias

de ingreso sí han tenido un efecto sobre la pobreza de ingresos y que, en su ausencia, la proporción de hogares pobres hubiera sido mayor.<sup>45</sup> Asimismo, destaca que son, al menos, cuatro los factores que afectan la variación en la pobreza: el crecimiento económico y los ingresos totales de los hogares, la desigualdad en la distribución del ingreso, los cambios en los precios, y las transferencias monetarias de los programas sociales. Al analizar los efectos de estos factores durante el periodo 2000-2012 se observa que los programas sociales, de forma sistemática, han actuado para frenar el incremento de la pobreza. Se pone en evidencia que la ausencia de cambios importantes en la desigualdad ha reducido la posibilidad de que este factor modifique la pobreza y que son más bien la falta de ingresos de los hogares derivada del magro crecimiento económico y la escalada en los precios los factores que han ejercido la mayor presión detrás del crecimiento de la pobreza.

Estos hallazgos aportan argumentos adicionales a favor de la necesidad de establecer una estrategia de desarrollo que integre la política económica y social. Una mayor tasa de crecimiento económico que genere empleo con protección laboral y con remuneraciones justas, contribuirá a la reducción de la pobreza. Es necesario tener también un sentido regional que ayude a detonar la inversión en los estados y municipios más rezagados del país, en donde las concentraciones de pobreza son mayores. El crecimiento económico deberá acompañarse de políticas redistributivas, en

---

45 El análisis considera los programas que se incluyen en la ENIGH: Procampo, Prospera, PAL, Programa de Empleo Temporal y los programas de pensiones para adultos mayores. El efecto es mayor sobre la pobreza alimentaria, seguida por la pobreza de capacidades y la pobreza de patrimonio. Como ejemplo, si en 2012 se hubieran suspendido las transferencias de estos programas, la incidencia de pobreza alimentaria hubiera sido 15.5% mayor (Cortés, 2014: 12).

gran medida a través de la política fiscal, para asegurar que sus frutos se extiendan a toda la población.

Por otro lado, es necesaria una política social que contribuya a garantizar el ejercicio universal del conjunto de derechos sociales para toda la población. Las intervenciones focalizadas pueden ser una parte valiosa de esta política social si se articulan adecuadamente (evitando dispersión y duplicidades), se asegura su eficacia y permiten brindar protección a la población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad que, de otra forma, difícilmente tendría acceso a los bienes y servicios sociales. Así también, pueden ayudar a cubrir, al menos temporalmente, los vacíos del sistema de bienestar formal. No obstante, si se busca avanzar hacia una ciudadanía social y, al mismo tiempo, erradicar la pobreza, no pueden ser considerados como el único, ni el más importante, instrumento de política social.

A la par del crecimiento de las políticas focalizadas en México, se mantuvieron en el país políticas generales, como es el caso de la educación pública, si bien con problemas de calidad y de cobertura en algunos niveles. No obstante, el régimen de bienestar en México se caracteriza actualmente por su alta segmentación y estratificación, ligada en gran medida al tipo de empleo: mientras los sectores de la población que tienen un trabajo formal tienen acceso a la seguridad social, la salud y la vivienda, la mayoría de los mexicanos que trabajan en la informalidad son excluidos de estos bienes y servicios, o bien, sólo tienen acceso a aquellos de menor alcance y calidad (en gran medida a través de acciones focalizadas) (Valencia, Foust y Tetreault, 2012). La baja tasa de crecimiento en el país en las últimas décadas y el avance

de la precarización laboral, han llevado a que las perspectivas de la población para tener acceso a estos bienes y servicios sociales sean cada vez menores.

Por tanto, para ser exitosa, la política de superación de la pobreza debe ser parte de un modelo de desarrollo incluyente, que favorezca el crecimiento económico y la generación de empleos dignos para toda la población, así como un régimen de bienestar universal que provea un conjunto de bienes y servicios sociales básicos para toda la población.



## Referencias

- Agudo, A. (2008). ¿Cómo se explica el impacto educativo del Programa Oportunidades? En *A diez años de la intervención. Evaluación externa del programa oportunidades 2008 en zonas rurales (1997-2007) Tomo III. El Reto de la calidad de los servicios: resultados en educación.* (págs. 71-169). México: INSP.
- Behrman, J., & Parker, S. (2008). Seguimiento de jóvenes incorporados desde 1998 a Oportunidades: impactos en educación y desempeño. En *A diez años de intervención. Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008 en zonas rurales (1997-2007). Tomo I. Efectos de Oportunidades en áreas rurales a diez años de intervención* (págs. 199-238). México: INSP.
- Behrman, J., Fernald, L., Gertler, P., Neufeld, L., & Parker, S. (2008). y Evaluación de los efectos a diez años de Oportunidades en el desarrollo, educación y nutrición en niños entre años de familias incorporadas desde el inicio del programa. En *A diez años de intervención. Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008 en zonas rurales (1997-2007). Tomo I. Efectos de Oportunidades en áreas rurales a diez años de intervención.* (págs. 17-60). México: INSP.
- Cámara de Diputados. (s.f.). *Cálculos del Centro de Estudios de Finanzas Públicas.* Obtenido de Centro de Estudios de Finanzas Públicas: [http://www.cefp.gob.mx/Pub\\_Gasto\\_Estadísticas.htm](http://www.cefp.gob.mx/Pub_Gasto_Estadísticas.htm)
- Campos, P. (2010). *Documento Compilatorio de la Evaluación Externa 2008 del Programa Oportunidades.* México.: Oportunidades.
- CEPAL. (s.f.). *Gasto público como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) total.* Obtenido de [http://dds.cepal.org/gasto/indicadores/ficha/?indicador\\_id=28](http://dds.cepal.org/gasto/indicadores/ficha/?indicador_id=28)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2015a). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2014.* México: CONEVAL. Obtenido de [http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/IEPDS\\_2014.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/IEPDS_2014.aspx)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2015b). *Resultados Intermedios de la Cruzada Nacional contra el Hambre. Agosto.* México, D.F. Obtenido de [http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/CONEVAL\\_%20Resultados%20intermedios\\_CNCH.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/CONEVAL_%20Resultados%20intermedios_CNCH.pdf)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2013). *Diagnóstico del Diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre.* México: CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (s.f.). *Anexo estadístico de la pobreza por dimensión de ingreso 1992-2012.* Obtenido de <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2010-.aspx>

- Cortés, F. (2014). *Gasto Social y Pobreza. Documento de Trabajo 9*. México: Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED-UNAM).
- Cortés, F., Banegas, I., & Solís, P. (2007). *Pobres con oportunidades: México 2002-2005*. México: Estudios Sociológicos.
- Cruz, C., De la Torre, R., & Velázquez, C. (2006). Evaluación externa del impacto del programa oportunidades 2001-2006. Informe Compilatorio. México: INSP.
- Dávila, L., Gutiérrez, A., Ochoa, S., & Yaschine, I. (2014). Análisis de los avances en la implementación y los resultados intermedios obtenidos. Análisis documental. En *III. Análisis documental deobre los avances respecto a los retos y compromisos señalados en el informe diagnóstico, respecto sus resultados intermedios y de las modificaciones puestas en marcha de la Cruzada Nacional contra el Hambre*. México: Mimeo.
- Esping-Andersen, G. (1993). Las tres economías políticas del Estado de Bienestar. En *G. Esping-Andersen, Los tren mundos del Estado de Bienestar* (págs. 25-55). Valencia: Edicions Alfons el Magnánim.
- Filgueira, C., & Filgueira, F. (2005). Models of Welfare and Models of Capitalism: The Limits of Transferability. En *E. Huber, Models of Capitalism. Lessons for Latin America* (págs. 127-157). Pennsylvania: University Park.
- Friedman, S., Lustig, N., & Legovini, A. (1995). Mexico: Social spending and food subsidies during adjustment in the 1980s. En *N. Lustig, Coping with austerity: Poverty and inequality in Latin America* (págs. 334-374). Washington, D.C.: Brookings Institution.
- González de la Rocha, M. (2008). La vida después de Oportunidades: impacto del programa a diez años de su creación. En *A diez años de intervención. Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008 en zonas rurales (1997-2007). Tomo I. Efectos de Oportunidades en áreas rurales a diez años de intervención* (págs. 125-198). México: INSP.
- Gutiérrez, J. P., Bautista, S., Gertler, P., Hernández, M., & Bertozzi, S. (2005). Impacto de Oportunidades en la morbilidad y el estado de salud de la población beneficiaria y en la utilización de servicios de salud. Resultados de corto plazo en zonas urbanas y de mediano plazo en zonas rurales. En *M. H. Hernández, Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004* (págs. 17-74). México: INSP.
- INEGI. (s.f.). *Índice Nacional de Precios al Consumidor*. Obtenido de <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>
- INEGI. (s.f. b). *Sistema de Cuentas Nacionales*. Obtenido de <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>

- INEGI. (2014). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2014*. Obtenido de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/enigh/enigh2014/ncv/default.aspx>
- Levy, S. (2008). *Good intentions, bad outcomes*. Washington: Brookings Institution Press.
- Lustig, N. (1994). *México. Hacia la reconstrucción de una economía*. México: El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica.
- Norbert, S. & Fiszbein, A. (2009). *Conditional cash transfers. Reducing present and future poverty*. Washington, Banco Mundial.
- Mancera, C., Serna, L. & Priede, A. (2008). Modalidad educativa y organización multigrado como factores asociados a brechas de aprendizaje de becarios de Oportunidades, primaria y secundaria 2007. En *A diez años de intervención. Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008 en zonas rurales (1997-2007)*. Tomo III. *El reto de la calidad de los servicios: resultados en educación* (págs. 15-70). México: INSP.
- OECD. (2014). *Society at a Glance 2014, OECD Social Indicators. The crisis and its aftermath*. OECD.
- Oportunidades, (Programa de Desarrollo Humano Oportunidades). (2006). *Oportunidades. Un programa de resultados*. México: SEDESOL y Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
- Oportunidades, (Programas de Desarrollo Humano Oportunidades). (2010). *Oportunidades. Un programa de resultados*. México: SEDESOL y Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
- Presidencia de la República. (2013). *Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Presidencia de la República. (2000). *Anexo estadístico del sexto informe de gobierno 1999-2000*. Obtenido de <http://zedillo.presidencia.gob.mx/welcome/Informes/6toInforme/html/Anexo.htm>
- Presidencia de la República. (s.f.). *Nuevos beneficios Prospera*. Obtenido de [https://www.prospera.gob.mx/Portal/wb/Web/nuevos\\_beneficios\\_prosper](https://www.prospera.gob.mx/Portal/wb/Web/nuevos_beneficios_prosper)
- Presidencia de la República. (2013a). *Anexo estadístico del primer informe de gobierno 2012-2013*. Obtenido de <http://www.presidencia.gob.mx/primerinforme/>
- Presidencia de la República. (2014a). *Anexo estadístico del segundo informe de gobierno 2013-2014*. Obtenido de [http://cdn.presidencia.gob.mx/segundoinforme/Anexo\\_estadistico\\_completo.pdf](http://cdn.presidencia.gob.mx/segundoinforme/Anexo_estadistico_completo.pdf)

- Presidencia de la República. (2014b). *Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional México sin Hambre*. Obtenido de Diario Oficial de la Federación: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343097&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343097&fecha=30/04/2014)
- Progresá, (Programa de Educación Salud y Alimentación). (1997). *Progresá: Programa de Educación, Salud y Alimentación*. México: Poder Ejecutivo Federal.
- Prospera. (s.f.). *Programa de Inclusión Social*. Obtenido de Prospera: <https://www.prospera.gob.mx/Portal/wb/Web/inicio>
- Rodríguez, E., & Levy, S. (2004). El Programa de Educación, Salud y Alimentación, PROGRESA. En S. Levy, *Ensayos sobre el desarrollo económico y social de México*, (págs. 181-379). México: FCE.
- Rodríguez-Oreggia, E., & Freije, S. (2008). Una evaluación de impacto sobre el empleo, los salarios y la movilidad ocupacional intergeneracional del Programa Oportunidades. En *A diez años de intervención. Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008 en zonas rurales (1997-2007). Tomo I. Efectos de Oportunidades en áreas rurales a diez años de intervención* (págs. 61-124). México: INSP,.
- Sánchez, G. (2008). Padecer la pobreza: un análisis de los procesos de salud, enfermedad y atención en hogares indígenas y rurales bajo la cobertura del Programa Oportunidades. En *A diez años de intervención. Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008 en zonas rurales (1997-2007). Tomo II. El reto de la calidad de los servicios: resultados en salud y nutrición* (págs. 103-213). México: INSP.
- Schady, N., & Fiszbein, A. (2009). *Conditional cash transfers. Reducing present and future poverty*. Washington,: Banco Mundial.
- SHCP. (2013). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*. Obtenido de Secretaría de Hacienda y Crédito Público: [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe\\_cuenta/2013/html/index.html](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2013/html/index.html)
- SHCP. (2014). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2014*. Obtenido de Secretaría de Hacienda y Crédito Público: <http://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2014>
- SINHAMBRE. (s.f.). *Informativo Sin Hambre No. 8*. Obtenido de <http://sinhambre.gob.mx/informativos/informativo-sinhambre-8/>
- Stewart, F. (1995). *Adjustment and poverty: Options and choices*. London: Routledge.
- Valencia, E. (2008). Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un balance: aportes, límites y debates. *Annu. Rev. Sociol.* 34, 499-524.

- Valencia, E., Foust, D., & Tetreault., D. (2012). *Sistema de protección social en México a inicios del siglo XXI*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Villa, J. M., & Ibararán, P. (2010). *Labor insertion assessment of conditional cash transfer programs: A dose-response estimate for Mexico's Oportunidades*. Obtenido de [http://economicclusterlac.org/images/pdf/eventos/NIPabril2010/Villa\\_Ibarraran\\_LABOR\\_INSERTION\\_ASSESSMENT\\_CCT\\_PROGRAMS.pdf](http://economicclusterlac.org/images/pdf/eventos/NIPabril2010/Villa_Ibarraran_LABOR_INSERTION_ASSESSMENT_CCT_PROGRAMS.pdf).
- Yaschine, I. (1999). The changing anti-poverty agenda. What can the Mexican case tell us? *IDS Bulletin* 30, 47-60.
- Yaschine, I. (2009). *Evaluación específica de desempeño 2008 del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. México: CONEVAL.
- Yaschine, I. (2015). *¿Oportunidades? Movilidad social intergeneracional y política social en México*. México: El Colegio de México/ PUED-UNAM.
- Yaschine, I., & Orozco., M. (2010). The evolving anti-poverty agenda in Mexico: The political economy of PROGRESA and Oportunidades. En *M. Adato, & J. Hoddinott, Conditional cash transfers in Latin America* (págs. 55-77). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Yaschine, I., Ochoa, S., & Hernández, C. (2013). Análisis Diagnóstico sobre el Diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre. [*Documento derivado del Convenio DGAE/DPNPE/014/2013 entre el CONEVAL y la UNAM para realizar el proyecto "Análisis Diagnóstico sobre el Diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre"*]. México: Mimeo.
- Yaschine, I., Ochoa, S., & Hernández, C. (2014). *Cruzada Nacional contra el Hambre: Análisis de su diseño desde un enfoque de seguridad alimentari*. México: Documento de trabajo 10, PUED-UNAM.

La flexi-desigualdad  
mexicana: presente y el  
futuro de nuestro sistema  
de protección social  
incorporado en el régimen  
de bienestar mexicano





## La flexi-desigualdad mexicana: presente y el futuro de nuestro sistema de protección social incorporado en el régimen de bienestar mexicano

*Enrique Valencia Lomelí\**

Desde un enfoque de derechos, la acciones de protección social de las últimas dos décadas en México pueden ser calificadas como un sistema relativamente ineficaz (frente a la pobreza y la desigualdad), incompleto, débilmente integrado, conservador en el enfoque de género (el cuidado a cargo de mujeres en el hogar preponderantemente) y fiscalmente frágil (lo que se asocia a un gasto social notablemente bajo en comparaciones internacionales no sólo frente a la OCDE sino en América Latina) (Valencia, Foust y Tetreault, CEPAL, 2012). Desde que surge el Progresá, lo que logra fundamentalmente el sistema de protección generado es un freno que evita que la pobreza crezca aún más y que al menos mejoren algunos indicadores de bienestar (salud, alimentación, ingresos). Sin embargo, este sistema tiene limitaciones importantes para lograr evitar la reproducción intergeneracional de la pobreza.

¿Cómo podríamos caracterizar en forma sintética el sistema de protección social mexicano, con un desempeño débil frente a la pobreza y la desigualdad? Es conocida la caracterización de Robert Boyer (2006) y otros sobre el caso danés como flexi-seguridad. Ante los cambios económicos existe una densa malla de seguridad que protege a las personas de los riesgos de pobreza y que disminuye la desigualdad de mercado. En México podemos hablar de una flexi-desigualdad: ante los cambios económicos (entre ellos la acentuación de la flexibilidad laboral y las reformas de mercado) no está una poderosa red social protectora (como en Dinamarca), sino una poderosa red de relaciones sociales desiguales que favorece que personas y grupos busquen la protección de sus propios intereses y no los globales; la desigualdad se incrusta en el sistema de protección social (segmentado y claramente jerarquizado).

\* (Universidad de Guadalajara).

Comentario presentado por el autor el 22 de octubre de 2015 en el 8° Diálogo Nacional por un México Social: el desarrollo ahora, del PUED-UNAM, al trabajo de Sara Ochoa e Iliana Yaschine, que puede consultarse en este Informe, y al que se remiten las menciones del presente texto. Para el autor, el aporte de Ochoa y Yaschine "es completo y notablemente informado, con un balance muy bien logrado de las políticas de superación de la pobreza de casi 20 años. Supera con mucho los enfoques analíticos de rechazo absoluto o su contrario de alabanza extrema. El balance de logros, limitaciones y retos de estas políticas permite precisamente discutir acerca del futuro del sistema de protección social que forma parte del régimen dual mexicano".

La flexi-desigualdad favorece que cada grupo social genere o apunte su propia red (por ejemplo, cada grupo busca el fortalecimiento de su propio sistema de pensiones -caso del poder judicial- y no el fortalecimiento de un sistema nacional sustentable y redistributivo). La flexi-desigualdad es a fin de cuentas una estructura que favorece la defensa del estatus en un sistema de protección social, como lo había señalado Esping-Andersen (2010) en relación a los países bismarckianos.

En este marco de flexi-desigualdad las políticas frente a la pobreza han generado una red de protección social, lo que Ochoa y Yaschine llaman atinadamente “llenar los vacíos del régimen de bienestar”, aunque con “acciones de menos calidad que no garantizan necesariamente un piso mínimo de bienestar”. ¿Qué hacer con estas políticas? ¿Cuál es su futuro? Estas políticas focalizadas llegaron para quedarse: iniciaron durante la presidencia de Ernesto Zedillo (el enfoque de inversión en capital humano) y antes de que concluya el actual gobierno, a fines de 2018, cumplirán los 20 años. Su continuidad implica la presencia de una red mínima garantizada de protección, en el marco de la desigualdad (es decir, de estratificación de servicios). Al respecto puede compararse el paquete de salud de Prospera, con 27 intervenciones en el Catálogo Universal de Servicios de Salud, frente a las 285 del Seguro Popular (Secretaría de Salud, 2014); es decir poco menos del 10%; y el Seguro Popular es a su vez sólo 15%, aproximadamente, de los diagnósticos incluidos en el IMSS-ISSSTE (Durán A., 2012).

¿Cómo avanzar? Ochoa y Yaschine señalan que “la política de superación de la pobreza debe ser parte de un modelo de desarrollo incluyente” y de “un régimen de bienestar universal”. De acuerdo, y ¿cómo pueden aprovecharse las lecciones aprendidas y la experiencia acumulada -casi dos décadas- por las instituciones analizadas aquí? Se pueden apuntar cuatro posibilidades para la discusión, anotando previamente que es dudosa la diferencia entre los mecanismos de coordinación de la Cruzada Nacional contra el Hambre en relación a los intentos previos de otras estrategias como Contigo y Vivir Mejor, e incluso del Programa Nacional de Solidaridad.

a) La certidumbre en un ingreso básico

es elemental. Lo muestran casi dos décadas de experiencia en transferencias monetarias condicionadas (TMC). Estas deberían transitar hacia modelos ya sea de “ingreso ciudadano garantizado” o de “asignaciones familiares universales”, como parte de un sistema de protección social universal, y con apoyo de otras acciones públicas (transformación del condicionamiento de las transferencias en acompañamiento).

b) Estas transferencias son insuficientes para salir de la pobreza, a menos que se incrementen de manera considerable. Pero el punto central es la necesidad de impulsar una política salarial dinámica que rompa con el conservadurismo actual. Sin un cambio de la política de los salarios mínimos, es decir, sin un cambio en el sistema de protección laboral difícilmente saldremos de la estabilidad perversa en la pobreza de los últimos 20 años. En la misma línea, hay que inscribir la necesidad de fortalecer la producción agropecuaria de los pequeños y medianos productores.

c) La debilidad de Progres/Oportunidades/ Prospera (PROP) es el propio sistema de protección social mexicano con servicios de baja calidad, segmentados y jerarquizados. Para fortalecer este sistema o reconstruirlo, son elementales cuatro puntos: avanzar hacia un sistema único de salud universal (no con servicios a la baja), reformar el sistema de pensiones con una pensión básica universal garantizada (no minimísima como la actual), reformar la educación en lo que se refiere a la calidad y fortalecer el sistema de protección laboral (salarios mínimos al alza y libertad de asociación).

d) La economía política de las TMC generó una ilusión sistémica: inversiones baratas

generan bienestar generalizado. El debate se centró en las innovaciones focalizadoras pero se abandonó la deliberación sobre un sistema de protección universal (Valencia Lomelí, 2013). Las coaliciones minimalistas han hegemonizado y en algunos momentos clave han defendido el desempeño de las TMC como exitosas en la reducción de la pobreza en el corto plazo (sobre todo en 2000-2006). Es imprescindible reconstruir el debate sobre el universalismo (sistema universal con generalización efectiva de servicios, más allá del simple nominalismo como en el Seguro Popular) y ubicar ahí el papel de las acciones de la actual política contra la pobreza. ¿Cómo superar la flexi-desigualdad hacia un régimen de bienestar universalista y garante de derechos con estas acciones frente a la pobreza?



## Referencias

Durán, L. (2012). Modelo institucional de atención a la salud en México en R. Cordera y C. Murayama (Coords.), *Los determinantes sociales de la salud en México*, México: FCE y UNAM, pp. 574-616.

Boyer, R. (2006). *La flexicurité danoise. Quels enseignements pour la France*, Opuscule CEPREMAP, Paris : Editions de l'ENS. (<http://www.cepremap.fr/depot/opus/OPUS02.pdf>)

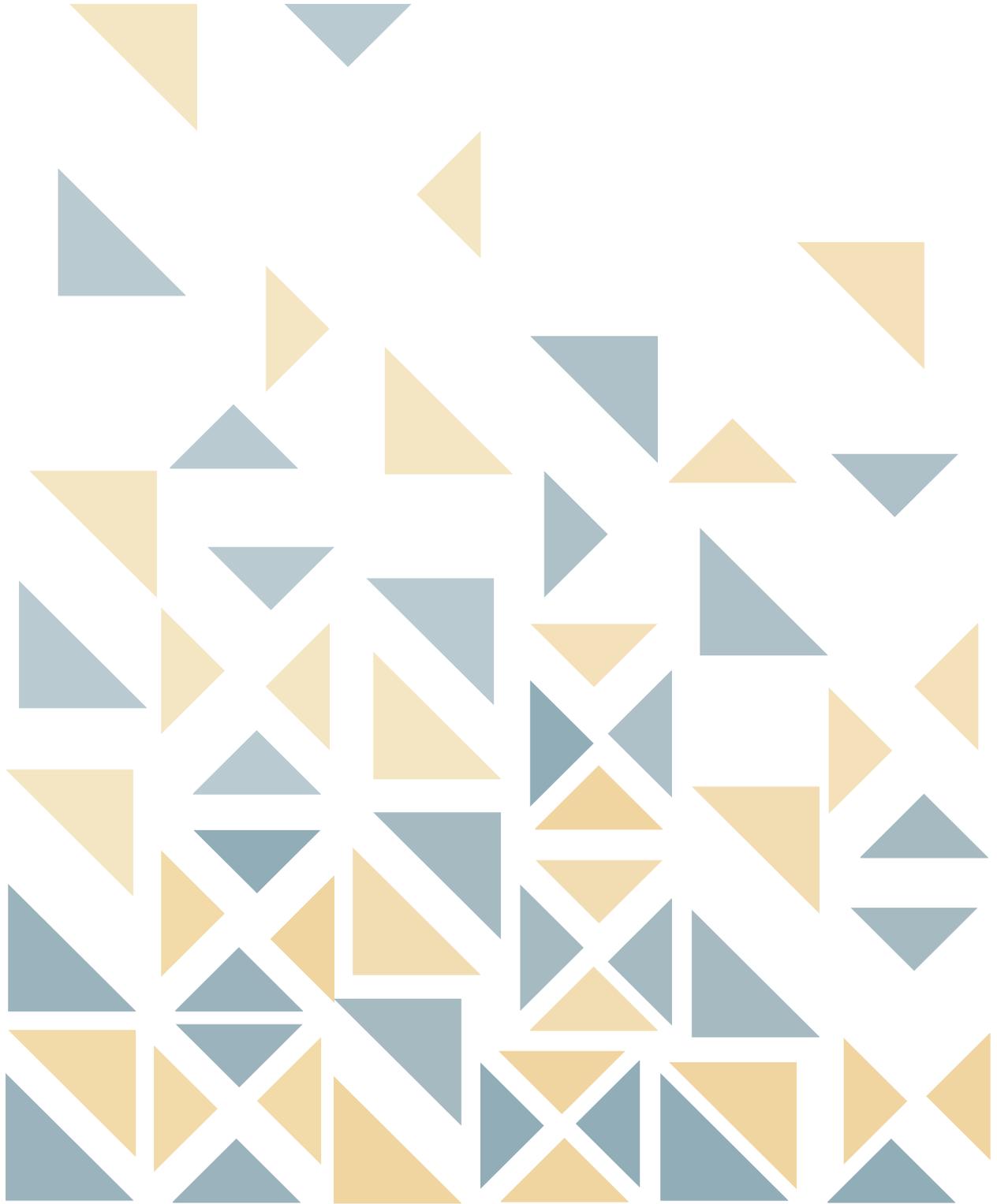
Esping-Andersen, G. (2010). Prologue: What Does it Mean to Break with Bismarck? en B. Palier (Ed.), *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*, Amsterdam, Amsterdam University Press, pp. 11-18.

Secretaría de Salud (2014). Catálogo Universal de Servicios de Salud CAUSES 2014, México: Secretaría de Salud, Comisión Nacional de Protección Social en Salud.

Tetreault, D., Valencia, E. y Rodríguez, D. (2012). Sistemas de protección social en México a inicios del siglo XXI. CEPAL, documentos de proyectos: estudios e investigaciones. Signatura LC/W.474.

Valencia, E. (2013), Conditional Cash Transfers as Social Policy: Contributions, Limitations, and Illusions en H. Veltmeyer y D. Tetreault, *Poverty and Development in Latin America. Public Policies and Development Pathways*, Sterling (Virginia): Kumarian Press, pp. 163-187

# Los riesgos sociales





### Apuntes conceptuales

La categoría de Riesgo Social ha sido construida en el ámbito de la sociología del siglo XX; en él hay quienes aseguran que puede hablarse con toda propiedad de una "sociología del riesgo", vinculada al análisis de lo que también se ha denominado en algunas escuelas como "sociología de la desigualdad".

Existen también distintas propuestas de clasificación de las corrientes en las que se inscriben los autores que han diseñado explicaciones en torno al concepto. En México, por ejemplo, Fiorella Mancini<sup>1</sup> propone agrupar en tres corrientes a los autores que podrían identificarse como los principales "teóricos del riesgo".

La primera de las corrientes que identifica Mancini es:

a) Corriente "Reflexiva", en la cual ubica a los siguientes autores: Ulrich Beck<sup>2</sup>; Anthony

Giddens<sup>3</sup>; Zygmunt Bauman<sup>4</sup>; Niklas Luhmann<sup>5</sup>; y Richard Sennet<sup>6</sup>. Sin obviar las diferencias entre las propuestas de estos autores, Mancini sostiene que en general comparten la idea riesgo social vinculada a las estructuras y características definitorias de la modernidad, entendida ésta ya bien como proceso de racionalización, o como proceso de ordenación de la sociedad a través del Estado moderno.

b) Corriente "Contractualista. En ella ubica a autores como Pierre Rosanvallon<sup>7</sup>, Robert Castel<sup>8</sup> o Jean Paul Fitoussi. En esta corriente el común denominador se encuentra en la idea relativa a que los riesgos sociales son producto de los modelos de organización económica y social que se diseñan desde el Estado, y en relación con ellos, los sistemas

1 Mancini, Fiorella, Riesgos sociales en sociedades complejas. Una mirada desde la Sociología contemporánea, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, México.

2 Véase: Beck, Ulrich, La sociedad del riesgo global, Siglo XXI, España, 2002. Véase también: Beck, Ulrich, *La teoría de la sociedad del riesgo reformulada*, Universidad de Concepción, Chile, 2005.

\* Autores: Mario Luis Fuentes (PUED-UNAM) y Saúl Arellano (CEIDAS)

3 Véase: Giddens, Anthony, *Sociología*, Alianza editorial, España, 2010. Véase también: Giddens, Anthony y Sutton Philip, *Conceptos esenciales de sociología*, Alianza, España, 2014.

4 Véase: Bauman, Zygmunt, *Daños colaterales: desigualdades sociales en la era global*, Fondo de Cultura Económica, México, 2012.

5 Véase: Luhmann, Niklas, *Sociología del Riesgo*, Universidad Iberoamericana, México, 1991.

6 Véase: Sennet, Richard, *The culture of the new capitalism*, Yale University Press, 2005.

7 Véase: Rosanvallon, Perre, *La nueva cuestión social*, ediciones manantial, España, 1995. Véase también: Rosanvallon, Pierre, *La nueva era de las desigualdades*, ediciones manantial, España, 1997.

8 Véase: Castel, Robert, *La inseguridad social*, ediciones manantial, Argentina, 2006. Véase también la ponencia presentada por el propio Robert Castel, titulada: "La sociedad contemporánea, ¿es una sociedad del riesgo?", presentada ante la Secretaría del Gabinete del Gobierno de la República de Argentina, Buenos Aires, 2008.

de protección institucional que se generan para atenderlos. Así, los riesgos sociales son entendidos en un marco referencial histórico, bajo la advertencia de que la magnitud, la importancia y la prioridad que se dan a unos u otros riesgos dependen del estado de desarrollo político y económico en que se encuentran las sociedades.

- c) Corriente de "Curso de vida", en la cual el énfasis se ubica en las desafiliaciones institucionales, así como en las respuestas que los individuos generan ante tales "desarraigos". Mancini sostiene que en esta corriente se asume como núcleo teórico la tesis relativa a que la globalización genera procesos estructurales de incertidumbre, los cuales son "filtrados" por los Estados nacionales, y canalizados en consecuencia hacia ciertos grupos específicos de población.

Por otra parte, en una clasificación que obedece a una lógica distinta, Sara Ochoa propone una caracterización, no de las posibles corrientes teóricas identificables, sino a través de la propia categoría del Riesgo Social, en la cual se divide a los riesgos en clásicos y modernos<sup>9</sup>.

9 Ochoa, Sara, *El riesgo en la sociología contemporánea: de los Riesgos sociales a los riesgos modernos*, colección Cuadernos de Trabajo (número 14), PUED-UNAM. México, 2014. Rocha parte de la afirmación de que "los riesgos sociales" y su caracterización constituyen construcciones históricas. Para precisar el concepto cita a Castel, quien define al riesgo como: "un acontecimiento que compromete la capacidad de los individuos para asegurar por sí mismos su independencia social. Si no se está protegido contra estas contingencias, se vive en la inseguridad". A partir de esta definición, Rocha sostiene que puede establecerse una clara distinción entre lo que podría denominarse como una concepción "clásica del riesgo" y una concepción "moderna de los riesgos". Las características que asigna a la noción clásica de los riesgos son las siguientes: a) son conocidos, por lo que pueden diseñarse previsiones sociales institucionales para su atención; b) al ser conocidos, se trata de riesgos calculables, de ahí que incluso puedan definirse primas y esquemas de aseguramiento; c) este tipo de riesgos afectan a grupos específicos de personas; y d) por todo lo anterior, se trata de riesgos prevenibles. En oposición, la noción de riesgo social

Más allá de las distintas aristas de problematización que podrían surgir en la categorización de Ochoa al vincular la noción de riesgo a la categoría de la modernidad<sup>10</sup> en oposición a lo "clásico", lo cierto es que de las propuestas de ambas autoras puede derivarse un conjunto de consideraciones desde las cuales puede pensarse a la categoría de los riesgos sociales.

- a) Los Estados modernos no han logrado generar modelos de Estado de bienestar sustentables en el largo plazo.
- b) El contexto global se caracteriza por un ambiente generalizado de incertidumbre, la cual está determinada por la crisis del desempleo, la crisis de las migraciones, así como los desafíos que impone el cambio climático, las desigualdades y en general, las agendas del desarrollo.

---

"moderna" implica una serie de consideraciones que en la esquematización de Rocha podrían considerarse como antitéticas de los "riesgos clásicos". Su caracterización sería entonces la siguiente: a) el riesgo es producto de la acción humana; b) los riesgos no son conocidos; c) los riesgos no son calculables; y d) los riesgos no son sujetos a aseguramiento.

10 El concepto de modernidad ha sido ampliamente discutido desde diversas posturas en la filosofía, la sociología y la literatura. Habermas hace un magistral recuento del decurso histórico de la construcción de esta categoría en distintos textos, en los cuales explica las diferentes posiciones que existen al respecto. Véase: Habermas, Jürgen, *El discurso filosófico de la modernidad*, Paidós, España, 1995. Véase también: Habermas, Jürgen, *Teoría de la Acción Comunicativa*, T.I., Taurus, México, 2006. Sobre el tema sostiene el autor: "La idea de ser moderno a través de una relación renovada con los clásicos cambió a partir de la confianza, inspirada en la ciencia, en un progreso infinito del conocimiento y un mejoramiento infinito de bienestar social y moral. Surgió así una nueva forma de conciencia moderna... la marca definitiva de lo moderno es "lo nuevo", que es superado y condenado a la obsolescencia por la novedad del estilo que le sigue". Jürgen Habermas, "Modernidad, un proyecto incompleto"; en Casullo, Nicolás (compilador), *El debate modernidad - posmodernidad*, Ediciones El cielo por asalto, Argentina, 1993. Asimismo, Jacques LeGoff plantea precisamente la oposición de lo nuevo a lo viejo como cimienta de la conciencia moderna. Véase: LeGoff, Jacques, *Hacer la historia*, Paidós, España, 2004.

c) En México existen diversos factores que le dan características peculiares a las crisis globales enunciadas: los más relevantes son quizá: a) un escenario de pobreza y vulnerabilidad generalizadas; b) profundas estructuras de desigualdad económica y social; c) una crisis de violencia, impunidad y como consecuencia, de pérdida de legitimidad de las instituciones públicas; y d) una crisis de salud pública determinada por enfermedades pandémicas como la diabetes, las enfermedades del corazón, del hígado e infecto-contagiosas, que generan más de 220 mil defunciones anuales.

Por lo anterior, la propuesta de este capítulo consiste en construir un diagnóstico en torno al estado en que se encuentran los principales riesgos sociales en nuestro país, con el objetivo de sentar las bases para una discusión futura, tanto en lo conceptual, como en lo procedimental, en el sentido de construir un modelo de medición de los riesgos sociales que pueda dar cuenta de la complejidad de su múltiple interacción y mutua determinación.

### Los riesgos sociales y los problemas del desarrollo

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) plantea en su informe 2014, que uno de los mayores retos que se tienen en las sociedades contemporáneas para garantizar que el desarrollo se concrete de manera sostenida, se encuentra en la adecuada gestión de los riesgos y las vulnerabilidades.

Es de destacarse al respecto, que el Informe del PNUD es peculiar porque se

construyó desde las dos perspectivas comentadas respecto de los riesgos sociales: es decir, desde la categoría de "ciclo de vida", pero también en lo relativo a las deficiencias estructurales del modelo de desarrollo.

En ese marco, el principal organismo de las Naciones Unidas responsable de promover el progreso continuo de las libertades (entendidas en el sentido de Amartya Sen<sup>11</sup>) asume que el desarrollo humano sólo será sostenible en la medida en que los gobiernos logren desarrollar nuevas capacidades para gestionar los riesgos y reducir el marco de vulnerabilidades que enfrentan sus poblaciones.

Por otra parte, Bernardo Kliksberg ha señalado en diferentes textos que es tal el grado de vulnerabilidad en que se encuentran las personas, sobre todo en regiones como América Latina, que de cambiar o mantenerse las políticas económicas y sociales en el marco de la ortodoxia, o bien de profundizarse la crisis, el riesgo de que las clases medias se conviertan en pobres, es mayor que la probabilidad de que los pobres logren ascender a los grupos de ingresos medios<sup>12</sup>.

En la misma lógica, el PNUD ha identificado para la región de América Latina un conjunto de cuatro grandes riesgos que deben sortearse, a fin de acelerar los avances en la superación de la pobreza y la reducción de las desigualdades, lo cual llevaría a mitigar las vulnerabilidades. Los riesgos identificados son<sup>13</sup>:

11 Debe recordarse que Sen habla de la libertad de bienestar y de la libertad de agencia, y asume que el desarrollo humano consiste en la ampliación progresiva y constante de ambas libertades. Véase: Sen, Amartya, *El nuevo examen de las desigualdades*, Alianza, México, 2005.

12 Kliksberg, Bernardo y Sen, Amartya, *Primero la gente*, Deusto ediciones, España, 2008.

13 Estos riesgos fueron planteados por Rebeca Grynspan, Secretaria General Adjunta de la ONU, en octubre de 2012 en la *Mesa Redonda en la Secretaría General Iberoamericana: América Latina y los nuevos retos para el desarrollo y la cooperación*. Existe

- a) El estancamiento económico global y regional; el cual, de continuar en el mediano plazo, podría generar una nueva oleada de desempleo y, adicionalmente, frenar los avances en materia de reducción de la pobreza y la indigencia, tal y como la define la CEPAL.
- b) Las resistencias al cambio en lo relativo al curso de desarrollo que se ha impuesto en las últimas décadas. De forma que, además de promover y proteger el empleo, se requieren medidas específicas dirigidas a grupos en riesgo y en agendas tales como la economía del cuidado, así como la protección de las y los jóvenes ante el desempleo, ante el rezago educativo o la carencia de seguridad social y otros mecanismos de inclusión social.
- c) El bajo crecimiento interno frente a la incertidumbre económica internacional, así como los bajos niveles de productividad, en medio de altos niveles de falta de oportunidades para las y los jóvenes.
- d) La persistencia de esquemas fiscales que benefician predominantemente a las poblaciones no pobres o no vulnerables.

Frente a tal panorama de incertidumbre es necesario señalar cuáles son los mayores retos, tanto conceptuales como los vinculados al diseño operativo de la política pública, para construir un diagnóstico apropiado que lleve a una determinación acertada en

---

edición electrónica del planteamiento en: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/presscenter/speeches/2012/10/08/rebeca-grynspar-america-latina-y-los-nuevos-retos-para-el-desarrollo-y-la-cooperacion.html> Independientemente de que pueda o no compartirse el diagnóstico en torno a que éstos son los riesgos que efectivamente predominan en la región, la agenda planteada es importante porque se ubica en la línea del debate y de las ideas dominantes en la materia tanto en el nivel internacional como en la mayoría de los países de la región. Sería discutible, por ejemplo, si el problema es la productividad, o, por el contrario, los niveles de inversión productiva.

torno a los principales riesgos existentes en México, y en esa lógica, perfilar el conjunto de transformaciones institucionales y programáticas que deberían llevarse a cabo para hacerles frente.

Por lo tanto, lo que se plantea en los siguientes apartados es una propuesta analítica de identificación y diagnóstico en torno a los principales riesgos sociales desde los dos enfoques señalados: a) el asociado al llamado "Ciclo de vida", en el que se identifican los mayores desafíos que enfrenta la población nacional en relación con los grupos etarios a que pertenece; y, 2) el asociado a las agendas del desarrollo, en la lógica de los problemas de la modernidad contemporánea y los dilemas estructurales que se enfrentan a partir de la fractura del mundo del empleo, como categoría sociológica de articulación de la cuestión social, y con ello, la desarticulación del sistema institucional para el bienestar social.

Una y otra visión tienen consecuencias diferenciadas al momento de tomar partido por un tipo u otro de políticas públicas, y por ello es relevante advertir que uno de los retos adicionales del pensamiento social se encuentra en tener la capacidad de hacer explícitos los supuestos desde los cuales se piensan y se diseñan las decisiones públicas en lo económico y en lo social.

### **Los riesgos sociales y su expresión en la estructura de los grupos de población**

La postura que hace énfasis en el abordaje de los riesgos sociales desde la perspectiva de "Ciclo de vida" sostiene que los riesgos y vulnerabilidades que enfrentan las personas dependen del periodo etario en que se

encuentran. Por ejemplo, se asume que las niñas y los niños, en tanto que dependen jurídicamente de sus padres, madres o tutores para tomar ciertas decisiones, o por las propias características físicas o psicológicas inherentes a su edad, enfrentan de manera diferenciada las vulnerabilidades y riesgos de su entorno.

De acuerdo con este punto de vista, las niñas y los niños, o las personas adultas mayores, se ven expuestos a riesgos más peligrosos ante fenómenos meteorológicos o desastres ambientales; de la misma manera, en tanto que no existen condiciones de equidad social, enfrentar situaciones como el embarazo precoz, o ser víctima de violencia, se vive de manera diferenciada en función de la edad.

Por otra parte, en sociedades en las que existen desigualdades estructurales, ser hombre o ser mujer determina el grado de cumplimiento a que se tendrá acceso en el trayecto de la vida. Vivir en el ámbito rural o urbano condiciona igualmente el nivel de acceso a servicios que permiten o no el cumplimiento efectivo de los derechos de las personas.

Lo relevante de una posición como ésta, es que permite poner en tensión el supuesto, asumido por otras corrientes de pensamiento, relativo a que existen condiciones similares “de arranque” en el trayecto de vida de las personas; en consecuencia, se deriva la exigencia relativa a construir los mecanismos que permitan igualar las condiciones de acceso a las oportunidades necesarias para vincularse a procesos sostenidos de desarrollo.

En esa dimensión, el debate contemporáneo se ha orientado hacia la determinación de las esferas institucionales de responsabilidad en dos niveles respecto de la cuestión social: a) qué le corresponde al Estado; y b) qué le corresponde

al mercado. De las respuestas que se dan a este planteamiento derivan posiciones respecto de los marcos jurídicos y de las políticas públicas que se diseñan para promover o buscar la garantía de los derechos humanos.

Respecto de este marco analítico, las estadísticas oficiales permiten plantear un “diagnóstico básico” enfocado desde la perspectiva del ciclo de vida, el cual puede construirse tomando en cuenta múltiples factores. Así, con el propósito de generar un esquema explicativo, se ha decidido agrupar al conjunto de riesgos identificables en tres dimensiones que permiten sintetizar el grado de desprotección al que se enfrentan las personas en relación con sus diferentes ciclos de vida.

- a) El riesgo de fallecer por causas evitables de mortalidad
- b) El riesgo de no acceder a una educación de calidad
- c) El riesgo de no contar con un empleo digno

### **El riesgo de fallecer por causas evitables de mortalidad**

#### *Las tendencias de mortalidad en niñas, niños y adolescentes*

En congruencia con el planteamiento del ciclo de vida, es importante señalar que los riesgos que se enfrentan en las distintas etapas de la niñez y la adolescencia se encuentran diferenciados en función del segmento etario al que se pertenece; esto se encuentra al analizar las distintas causas de mortalidad que se enfrentan dependiendo de la edad, así como el incumplimiento de los derechos a la educación o a no ser explotados.

En razón de ello, se presenta a continuación el análisis de la mortalidad por grupos de edad, durante la niñez y la adolescencia; los datos relativos a los riesgos frente a la mortalidad evitable en la juventud y la edad adulta; y, finalmente, los riesgos de fallecer por causas evitables durante la edad adulta o la vejez<sup>14</sup>.

### A) La mortalidad infantil

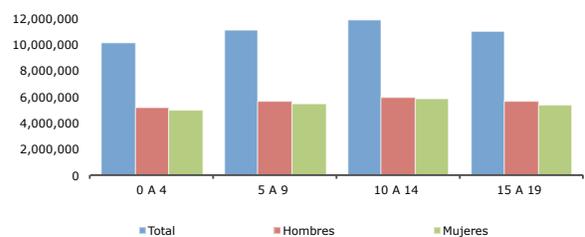
De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID; 2014), el 36.7% de la población tiene 19 años o menos; es decir, un tercio de la población nacional puede ser ubicada en la niñez o la adolescencia. Destaca sobre todo que el grupo de los 0 a los 4 años no es ya el mayoritario, pues, con un total de 10.08 millones de niñas y niños en ese rango etario, su peso relativo respecto del total de la población del país es equivalente al 8.4%

El grupo que tiene entre 5 y 9 años de edad suma un total de 11.09 millones, con lo que

<sup>14</sup> Esta segmentación obedece a la presentación oficial de las cifras sobre mortalidad generadas por la Secretaría de Salud en el documento: *Panorama Epidemiológico y Estadístico de la Mortalidad en México 2011*, Dirección de Información Epidemiológica, Secretaría de Salud, México, 2015.

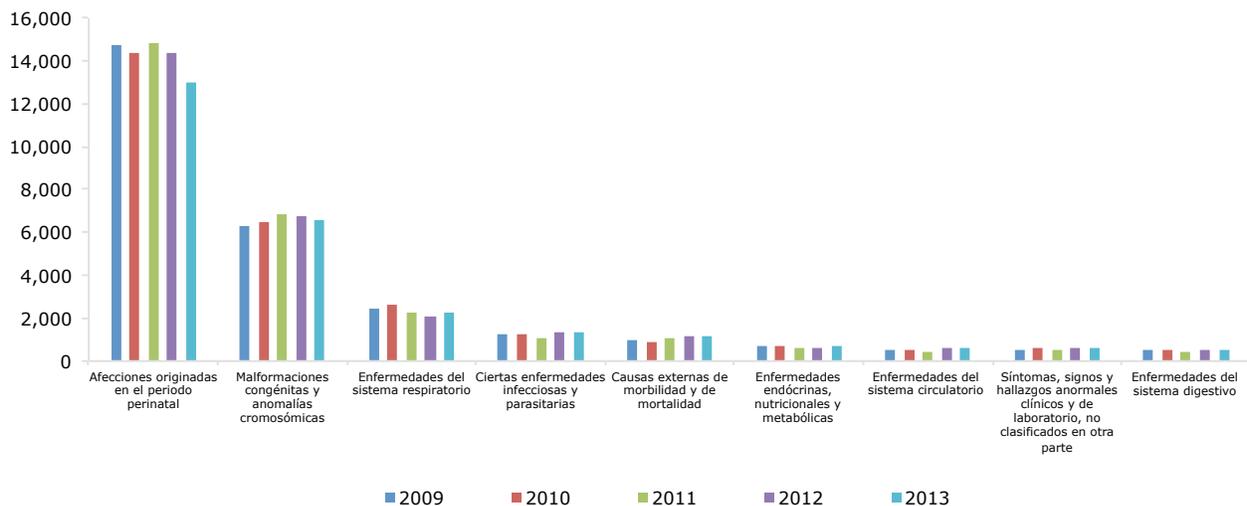
representa el 9.2% del total nacional; el grupo de 10 a 14 años está formado por 11.82 millones de niñas y niños, lo que lo sitúa con el mayor peso relativo en entre quienes tienen 19 años o menos, pues representa el 9.9% del total de los habitantes del país; mientras que las y los adolescentes de 15 a 19 años, con una suma de 11.01 millones de personas, representan el 9.2% del total de la población nacional.

**Gráfico 1. Población por grupos quinquenales de edad entre personas de 19 años o menos, México, 2014**



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la ENADID; 2014, [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

**Gráfico 2. Principales causas de mortalidad infantil en México, 2009-2013**



Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas sobre mortalidad infantil de [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

En este contexto, los datos muestran que, para el grupo de menores de un año las principales causas de mortalidad se concentran en nueve categorías, de las cuales, de acuerdo con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), alrededor del 70% son prevenibles. En efecto, los datos del INEGI muestran que entre los años 2009 y 2013, el promedio anual de defunciones de menores de un año fue de 28,733, las cuales se han comportado, en relación con las causas que las originan, como se muestra en el siguiente gráfico.

Lo que se observa en los datos es que en los últimos cinco años para los que se dispone de información (2009-2013) la magnitud de la mortalidad por causas evitables se ha mantenido en niveles elevados, sobre todo en campos como las enfermedades infecciosas y parasitarias; las enfermedades del sistema respiratorio; o las causas externas de mortalidad<sup>15</sup>.

### B) La mortalidad en la edad preescolar

El número anual de defunciones en el grupo de edad de uno a cuatro años desciende drásticamente respecto del grupo de los menores de un año; en efecto, en el año 2011<sup>16</sup>, la tasa de mortalidad de menores de un año se ubicó en 13.9 para las mujeres y 16.8 defunciones por cada mil niños en el grupo de edad, mientras que para las niñas de uno a cuatro años se situó en 0.7, y en 0.8 para los niños.

<sup>15</sup> La Secretaría de Salud define como "mortalidad en exceso evitable" a aquella generada por causas que, dado el estado de avance de la medicina, así como los recursos disponibles en una sociedad, no debieron haber ocurrido. Véase: *La mortalidad en México, 200-2004*, Muertes evitables: magnitud, distribución y tendencias, Secretaría de Salud, México, 2006.

<sup>16</sup> Se toma como referencia al año 2011 porque al momento de construir este texto, es el último para el cual existen estadísticas calculadas y validadas por la Secretaría de Salud respecto de las tasas de mortalidad por causas.

Al respecto es importante hacer notar que la tasa se ha mantenido constante desde el año 2000 y hasta el 2011. En efecto, en el primer año referido la tasa fue de 0.8 defunciones por cada cien mil en el grupo de edad, y desde entonces hasta 2011 se ha mantenido con leves variaciones anuales entre 0.8 y 0.7. El cambio significativo se encuentra en que su peso relativo en la mortalidad general ha disminuido de 1.6% del total de las defunciones registradas para todos los grupos de población en el año 2000, a 1%, tanto en 2010 como en 2011.

**Gráfico 3. Evolución de la mortalidad preescolar, 1990-2011**



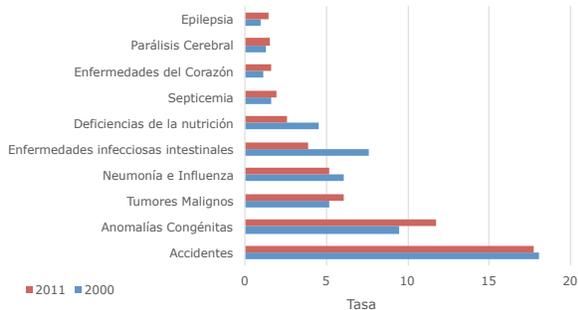
Fuente: Gráfico tomada del documento *Panorama Epidemiológico y Estadístico de la Mortalidad en México 2011*, Dirección de Información Epidemiológica, Secretaría de Salud, México, 2015.

Otro de los temas a considerarse es que al interior del grupo de edad las tasas de mortalidad varían en función de las causas consignadas en los certificados de defunción. Por ejemplo, destaca el hecho de que para el mismo grupo de uno a cuatro años, la tasa de mortalidad por accidentes se ubicó en 2011 en 17.8 defunciones por cada 100 mil en el grupo de edad, la cual constituye la primera causa de muerte entre las niñas y los niños en el segmento etario.

Al respecto varios expertos han señalado que todos los accidentes deben considerarse, por definición, prevenibles y evitables, por lo que siempre debe considerarse que la causa probable de estas defunciones es la omisión de

cuidados de quienes tienen la responsabilidad de la protección de las niñas y los niños.

**Gráfico 4. Principales causas de mortalidad preescolar, 2000-2011**



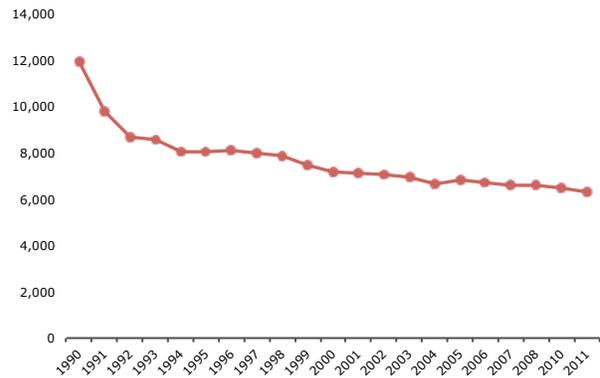
Fuente: Gráfico tomada del documento Panorama Epidemiológico y Estadístico de la Mortalidad en México 2011, Dirección de Información Epidemiológica, Secretaría de Salud, México, 2015.

### C) La mortalidad en la edad escolar (5 a 14 años)

La tasa de mortalidad registrada entre los años 2004 y 2011 para este grupo de población presenta variaciones que no pueden ser consideradas como estadísticamente significativas. En el periodo señalado, la tasa promedio anual de mortalidad en edad escolar es de 30.5 defunciones por cada 100 mil en el grupo de edad, lo cual significa un una suma promedio anual de 6,587 decesos.

Destaca que el 41% de estas defunciones se deben a dos grupos de causas: los accidentes, con un total de 1,610 casos, y los tumores malignos, con 1,015 decesos. Asimismo, es de hacerse notar que las agresiones (homicidios) se encuentran prácticamente en el mismo nivel que las anomalías congénitas, causas que implican en sí mismas, tasas equivalentes a 1.8 y 1.6 defunciones por cada 100 mil en el grupo de edad, respectivamente.

**Gráfico 5. Defunciones anuales entre la población infantil en edad escolar, 1990-2011**



Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas sobre mortalidad de [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx), así como del documento *Panorama Epidemiológico y Estadístico de la Mortalidad en México 2011*, Dirección de Información Epidemiológica, Secretaría de Salud, México, 2015.

Hay dos datos más a destacar para este grupo de población: en primer lugar, que hasta el año 2011 las enfermedades infecciosas continuaban siendo de sumo riesgo para sus posibilidades de supervivencia. En efecto, en 2011 se contabilizaron 388 decesos por neumonía e influenza, por deficiencias de la nutrición y por enfermedades infecciosas intestinales.

En segundo lugar, que para el grupo de población el suicidio representó en 2011 la sexta causa de muerte con 249 casos, y una tasa de 1.49 defunciones por cada 100 mil en el grupo de edad, mayor por sí misma que las defunciones causadas por la neumonía.

### D) La mortalidad en la edad productiva 15 a 65 años

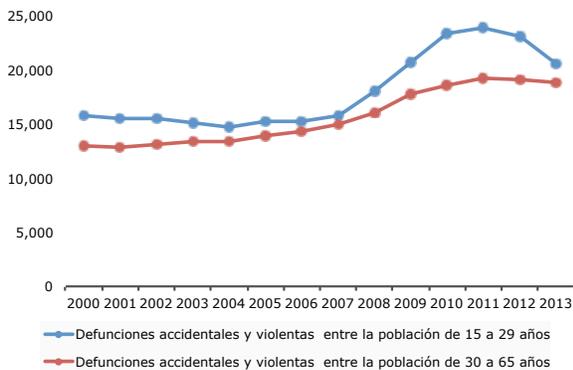
De acuerdo con las estadísticas de la Secretaría de Salud, en el periodo que va de 1990 al 2011, una de cada tres defunciones en el país habría ocurrido en este rango de edad. Adicionalmente, es importante mencionar que del año 2000 al 2011 se incrementó tanto la tasa de mortalidad como el peso relativo que tiene en la mortalidad general.

Así, mientras que en el año 2000 el total de defunciones registradas en este segmento etario fue de 165,608 casos, en el año 2011 ascendió a 224,441 defunciones. Estas cifras implican tasas de mortalidad de 2.7 y 3.1 defunciones por cada 100 mil personas, respectivamente.

Debe precisarse además que, al igual que ocurre en el grupo de las niñas, los niños y las y los adolescentes, entre la población de 15 a 29 años de edad, las principales causas de mortalidad son distintas respecto de lo que ocurre entre la población de 30 a 65 años.

Para el primer grupo señalado, la primera causa de muerte son las clasificadas por el INEGI como muertes accidentales y violentas, pues entre los años 2000 y 2013 se han contabilizado un total de 252,486 casos de homicidios, suicidios y muertes accidentales, de las cuales el 44% ocurrieron en el periodo de 2009 a 2013.

**Gráfico 6. Tendencia de las defunciones accidentales y violentas para dos segmentos etarios de la población en edad productiva (15 a 65 años de edad)**



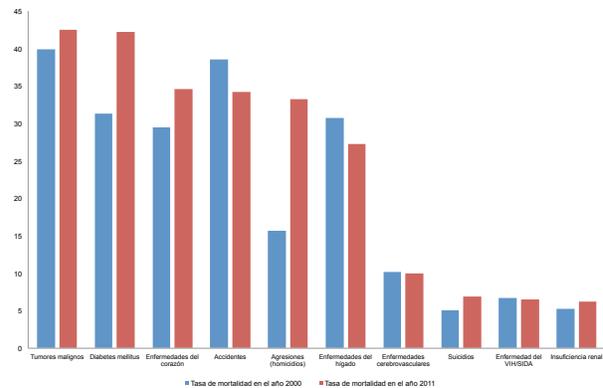
Fuente: Elaboración propia con base en las Estadísticas sobre Mortalidad (defunciones accidentales y violentas), [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

Para el segundo grupo de población considerado, el total de muertes accidentales y violentas contabilizadas entre los años 2000 y 2013 asciende a 218,269 casos, lo cual implica

una tasa mucho menor que la registrada entre los adolescentes y jóvenes menores de 30 años. En consecuencia, como se observa en la gráfica, a pesar de que la población de 15 a 29 años es significativamente menor que la ubicada entre los 30 y los 65 años de edad, el número anual de homicidios entre los jóvenes es mucho mayor que entre los adultos, además de que la curva de incremento registrada a partir del año 2008 es mucho más pronunciada para los más jóvenes, respecto de los grupos de mayor edad.

Se destaca el caso de los homicidios porque, como se ve en la siguiente gráfica, la tasa de mortalidad por esta causa creció en poco más del doble entre los años 2000 y 2011, y aún más en 2012, año en que se registra la cifra récord en la historia de la mortalidad en el país.

**Gráfico 7. Principales causas de mortalidad registradas para el grupo de población en edad productiva (15 a 65 años)**



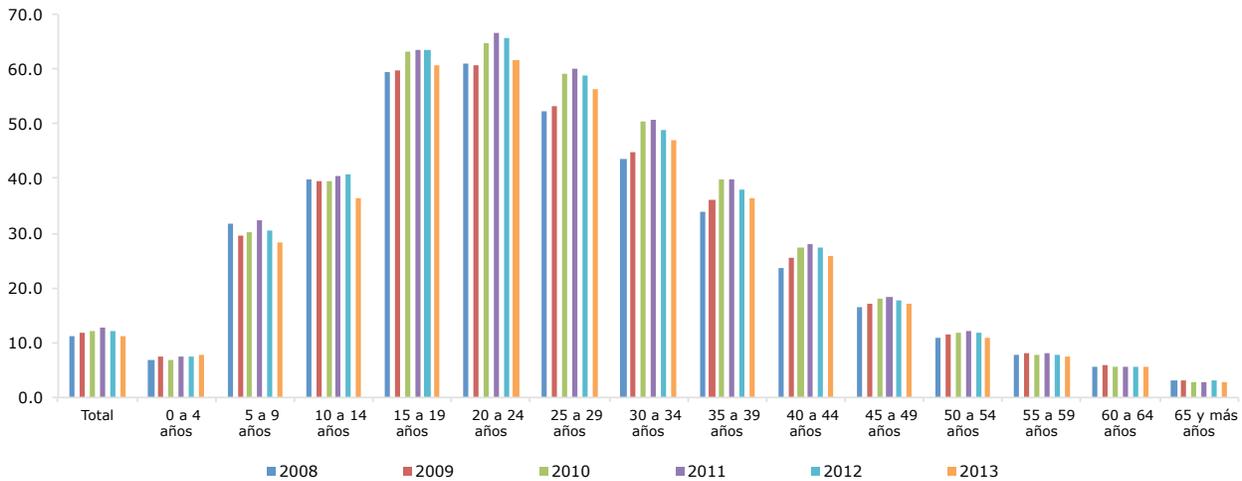
Fuente: Elaboración propia con base en las Estadísticas sobre Mortalidad (defunciones accidentales y violentas), [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

Lo anterior está vinculado además con la evidencia relativa al inmenso peso que tiene la violencia como causa de mortalidad entre los grupos de población adolescente y joven, pues, al llevar a cabo una mayor desagregación por grupos etarios, se encuentra el hecho de que, en general, 12 de cada 100 defunciones en el país tienen como causa a la violencia (accidentes, suicidios y homicidios).

Frente a lo anterior, para el grupo de cero a cinco años la carga es de ocho de cada 100; entre los seis y los 10 años crece a 28 de cada 100 casos; para el grupo de 11 a 15 años asciende a 36 de cada 100 casos; y, en

contraste, para los grupos de 16 a 20 y de 21 a 25 años, la proporción es de 61 de cada 100 casos. Para el grupo de 26 a 30 se ubica en 56 de cada 100, descendiendo gradualmente conforme se avanza en edad.

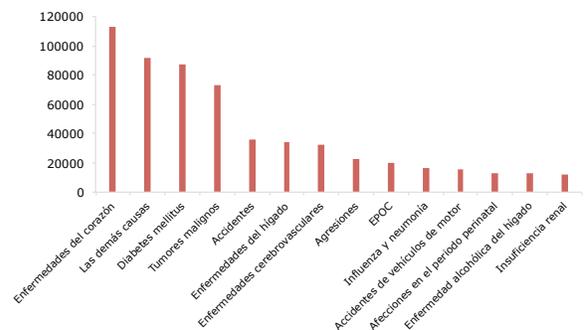
**Gráfico 8. % de defunciones accidentales y violentas, respecto del total, por grupos de edad**



Fuente: elaboración propia con base en las Estadísticas sobre Mortalidad (defunciones accidentales y violentas), [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

Las tendencias de morbilidad y mortalidad mostradas han impactado en la carga general de la mortalidad, dando como resultado una configuración que se ubica fundamentalmente en las categorías de las causas evitables o en exceso evitables. Así, en 2013, el INEGI considera que las seis principales causas de muerte, por el número absoluto de casos registrados, son: a) las enfermedades del corazón (113 mil casos); b) la diabetes mellitus (87 mil casos); c) los tumores (74 mil casos); d) los accidentes (36,269 casos); e) las enfermedades del hígado (34 mil casos); f) las enfermedades cardiovasculares (32 mil casos); y g) las agresiones (23 mil casos).

**Gráfico 9. Total de defunciones por causas, 2013**

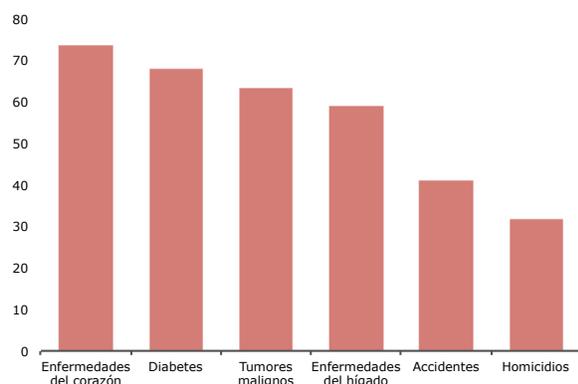


Fuente: Elaboración propia con base en las Estadísticas sobre Mortalidad (Causas de Defunción), <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=mdemo107&s=est&c=23587>

El riesgo de morir por causas evitables está asociado también a la pérdida de años de vida en general, lo cual repercute severamente en la edad promedio al momento del fallecimiento, en relación con la causa por la cual se pierde la vida. Por ejemplo, en el año 2011, entre las personas que fallecen por enfermedades del corazón, el promedio de años que tenían al momento de la muerte es de 73.6.

Por su parte, el promedio de edad al momento del fallecimiento a causa de la diabetes es de 68 años. El promedio se reduce a 63.5 años cuando se trata de defunciones por tumores malignos; desciende a 59 años para las enfermedades del hígado, especialmente cuando se trata de las denominadas como “enfermedades alcohólicas del hígado”; cae a 41.2 años cuando la causa son los accidentes; y finalmente, se ubica en la edad más baja cuando se trata de homicidios, pues en ese caso la edad promedio al fallecer, en 2011, fue de 31.8 años.

**Gráfico 10. Promedio de edad al morir en las principales causas de mortalidad, México, 2011**



Fuente: Elaboración propia con base en el documento *Panorama Epidemiológico y Estadístico de la Mortalidad en México 2011*, Dirección de Información Epidemiológica, Secretaría de Salud, México, 2015.

Como puede verse, los riesgos asociados a la epidemiología de la mortalidad repercuten severamente en la esperanza de vida de las personas, además de que también tienen un severo impacto en la pérdida de años de vida saludable, pues los procesos de enfermedad señalados son crónico-degenerativos (con la obvia excepción de los homicidios).

Todo lo anterior está vinculado a un sistema de salud que no cuenta con las capacidades para la atención oportuna de la población, ni mucho menos con la calidad que se requiere

en el contexto de una epidemiología tan compleja como la nuestra, en la que conviven las enfermedades infecciosas (como causas relevantes de enfermedad y muerte) con las enfermedades no transmisibles, en tanto que se han convertido en las principales causas de mortalidad en el país.

Al respecto basta señalar que, de acuerdo con el Informe sobre la Medición Multidimensional de la Pobreza, 2014, en México hay 21.8 millones de personas vulnerables por carencia de acceso a la salud, así como 70.1 millones vulnerables por carencia de acceso a la seguridad social<sup>17</sup>.

El dato es relevante, pues, como se verá más adelante, vivir en condiciones de pobreza implica tener un mayor riesgo de no tener atención médica durante el padecimiento de la enfermedad que provoca la defunción de las personas.

### El riesgo de no acceder a una educación de calidad

Al riesgo de la pérdida de la salud y la vida se añaden otros riesgos en ámbitos fundamentales de la existencia. Así, asumiendo que los derechos humanos están todos en la misma escala, hay algunos de ellos que pueden considerarse como “derechos-llave” que permiten potenciar las capacidades de las personas para acceder o exigir el cumplimiento de otros.

Tal es el caso de la educación, pues el hecho de no contar con acceso a procesos de aprendizaje de calidad limita el desarrollo de las personas, desde el ámbito de sus

<sup>17</sup> Véase el *Anexo Estadístico de la Medición Multidimensional de la Pobreza*, México, Coneval, 2014.

capacidades intelectivas, hasta el relativo a la garantía de los derechos de terceros; por ejemplo, UNICEF ha mostrado evidencia en torno a que la mortalidad materno-infantil es mucho mayor en los casos en que las madres son analfabetas o con baja escolaridad, que en aquellos en los que se tiene concluido el ciclo completo de la educación básica<sup>18</sup>.

Desde esta perspectiva, reducir los riesgos de no contar con acceso a una educación oportuna, pertinente y de calidad resulta fundamental, no sólo desde el punto de vista de los derechos de las personas (lo cual debería ser razón suficiente), sino también en términos del bienestar social y colectivo, pues existe evidencia en torno a que uno de los componentes fundamentales en la edificación de sociedades de bienestar se encuentra en el desarrollo de sistemas educativos eficientes, de calidad, pertinentes y eficaces.

De esta forma, en México se enfrentan diferentes riesgos respecto de la probabilidad de no tener acceso a la garantía del derecho a la educación, en relación con la edad en que se está. Por ejemplo, para las niñas y niños de cinco años, la oferta educativa pública de preescolar es sumamente escasa.

De acuerdo con las cifras de la SEP, en México la cobertura en preescolar llega únicamente al 80%; sin embargo, la calidad de los servicios depende no sólo de los ámbitos territoriales en que se vive, sino también de factores

<sup>18</sup> UNICEF-Argentina construyó un informe especial en torno a la mortalidad materna y sus causas, entre las que destaca el tema del analfabetismo. Véase *Mortalidad materna: un problema de salud pública y derechos humanos*, UNICEF, Argentina, 2003. [http://www.unicef.org/argentina/spanish/ar\\_insumos\\_mortalidadmaterna.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/ar_insumos_mortalidadmaterna.pdf). En México, el propio UNICEF y su Consejo Consultivo acreditaron lo mismo en los Índices de los Derechos de la Niñez, publicados en 2005, de los cuales existen actualizaciones hechas por: Fuentes, Mario Luis, *Índice de los Derechos de la Niñez (0 a 5 años y 6 a 11 años)*; PUED-UNAM, 2015.

como la pertenencia étnica, pues seguimos enfrentando prácticas discriminatorias y de exclusión predominantemente en contra de las personas hablantes de lenguas indígenas.

El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) destaca lo siguiente en su *Panorama Educativo de México, 2012*: “La mayor parte de los preescolares indígenas y comunitarios se enfocan a niños que residen en localidades de alta y muy alta marginación: 93.7% de los preescolares indígenas y 78.6% de los comunitarios se ubican en estas zonas y matriculan a 93.1% y 77.5% de los niños, respectivamente. En contraste, aunque existe una presencia importante de escuelas generales en localidades de alta marginación (35.8%), la mayor parte (57.3%) se concentra en zonas con un índice de marginación medio o menor, y en ellas se atiende a 65% de la matrícula total de este tipo de servicio”<sup>19</sup>.

Desde esta perspectiva, hay una doble dimensión de riesgos en materia educativa asociados a la edad. Para los grupos de población de 6 a 14 años, las tasas de matriculación son de 100%, y hay incluso algunas entidades de la República en donde la infraestructura instalada supera la demanda de espacios.

Esto se vincula en buena medida con el incremento constante que ha tenido desde la década de los 90 la inversión en materia educativa; sin embargo, en este punto la OCDE alerta que, a pesar de todo, somos uno de los países en donde menos se invierte por alumno:

“Un buen indicador para medir el gasto real en educación es el gasto por estudiante. En México, el gasto anual promedio por estudiante desde la educación primaria

<sup>19</sup> *Panorama de la educación básica en México, 2012*, INEE.

hasta la superior es del 19% del PIB per cápita; el segundo promedio más bajo dentro de la OCDE y países asociados, tan sólo por arriba del de Turquía (18% del PIB per cápita) y muy por debajo del de la OCDE del 27% (...) México gasta en promedio el 15% del PIB per cápita por estudiante de primaria y el 17% por estudiante de secundaria y nivel medio superior, ambos significativamente por debajo del promedio de la OCDE (23% y 26% del PIB per cápita, respectivamente) (...). Únicamente Turquía muestra proporciones menores. Por el contrario, el gasto que hacen los hogares mexicanos cuando hay estudiantes en estos niveles de educación está entre los más altos de los países de la OCDE, sólo superado por Chile y Corea. En promedio, los hogares mexicanos cubren el 17.3% del gasto total en instituciones educativas en estos niveles (en comparación con el 23.3% en Colombia y el 20.8% en Chile) (...) No obstante, 4.9% del gasto público total en educación en México se destina a apoyo financiero para los estudiantes, cifra mayor que el promedio de la OCDE de 3.4% (...) En el nivel superior, el gasto anual por estudiante se sitúa en 46% de PIB per cápita, muy por arriba del promedio de la OCDE del 41%. Esta diferencia en el gasto por estudiante está probablemente relacionada con el alto índice de deserción entre los estudiantes de educación media superior en México<sup>20</sup>.

Como puede verse, para los grupos en edad de asistir a la educación básica los mayores riesgos se encuentran en el tema de la calidad, y más recientemente, en los fenómenos de violencia que cuestionan al modelo educativo en lo que respecta a su capacidad de protección de la niñez en sus

20 Véase la Nota país de la OCDE para México: *Panorama de la Educación, 2014*, OCDE; 2015. Existe versión electrónica en el siguiente enlace: <http://www.oecd.org/edu/Mexico-EAG2014-Country-Note-spanish.pdf>

instalaciones<sup>21</sup>.

En contraste, para los grupos de edad de los 15 a los 22 años los riesgos se sitúan en una doble dimensión: por una parte, la ausencia de cobertura, pues únicamente 65 de cada 100 jóvenes de 15 a 17 años tienen acceso al bachillerato; mientras que únicamente 30 de cada 100 jóvenes de 18 a 22 años tienen acceso a la educación superior.

Lo anterior se traduce en una muy temprana incorporación al mercado laboral en condiciones de informalidad y desprotección en prácticamente todas las esferas de la economía, de tal forma que, de acuerdo con los datos de la OCDE, en México los jóvenes en edad de estar matriculados en la educación media superior o superior pasan más tiempo trabajando que estudiando. El organismo lo explica como sigue:

“En México, los jóvenes de 15 a 29 años pasarán en promedio 6.4 años en actividades laborales y 5.3 años en educación y formación: un año más en el trabajo que el promedio de la OCDE (5.4 años) y dos años menos en educación (el promedio de la OCDE es de 7.3 años). Existe un gran riesgo de que estos se desvinculen tanto de la educación como del mercado laboral. Aun cuando la proporción de jóvenes de entre 15 y 29 años que no cursan estudios ha disminuido en comparación con el año anterior, cerca del 65% de la población de este rango de edad en México no participó en la educación en 2012 (66% en 2011), y el

21 La Suprema Corte de Justicia otorgó en 2015 un fallo a favor del Amparo Directo 35/2014, interpuesto por una madre en favor de su hijo, por haber sido víctima de acoso escolar y por no haber recibido la atención debida de parte de las autoridades escolares en el sentido de la protección, pero también de no haber tomado medidas de sanción en contra de la profesora que ejerció la violencia en el caso. La explicación de la SCJN de este caso se encuentra en su sitio electrónico en el siguiente enlace: <https://www.scjn.gob.mx/Cronicas/Sinopsis%20Salas/1S-050515-AZLL-0035.pdf>

22 % no trabajaban ni estaban inscritos en algún tipo de educación o formación (23% en 2011) (...). Con base en las tendencias actuales, se estima que los mexicanos de 15 a 29 años de edad pasarán 3.3 años sin estar empleados ni en educación o formación (el promedio de la OCDE es de 2.3 años)”.

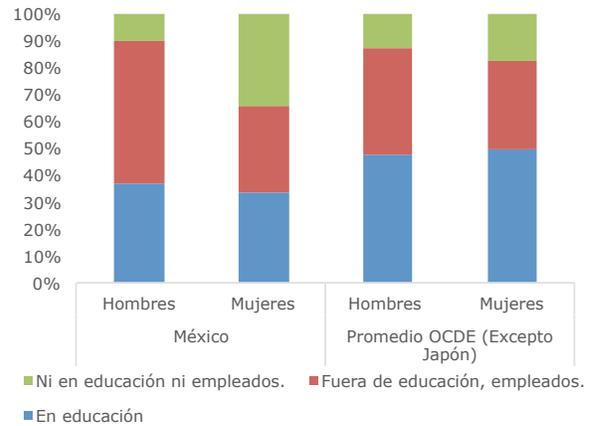
Estos datos obligan a la referencia relativa al derecho que tienen las niñas, los niños y las y los adolescentes a no ser explotados, ante el cual en nuestro país existen muy altas probabilidades de que no se cumpla.

En efecto, de acuerdo con el *Módulo sobre Trabajo Infantil de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2013*, un total de 2.11 millones de las niñas y los niños que tienen entre 5 y 17 años no asistían a la escuela en el año 2013. Había además 5.5 millones en el mismo grupo de edad sin ninguna instrucción, es decir, que no habían concluido ningún grado de los niveles del sistema educativo nacional. En ese sentido debe destacarse el nivel de rezago y de reprobación que existe todavía en el país, pues en 2013 había poco más de 335 mil adolescentes de 14 a 17 años que no habían concluido los estudios de la primaria, ciclo que por normatividad debe terminarse a los 11 años.

Asimismo, el INEGI indica, a través del Módulo citado, que 2.5 millones de niñas y niños que tienen entre 5 y 17 años de edad trabajan; de ellos, 296 mil sólo trabajan; otros 617,713 se encuentran ocupados y además llevan a cabo quehaceres domésticos, pero no estudian; 378,486 trabajan y estudian; mientras que 1.24 millones trabajan, estudian y además desarrollan actividades domésticas<sup>22</sup>.

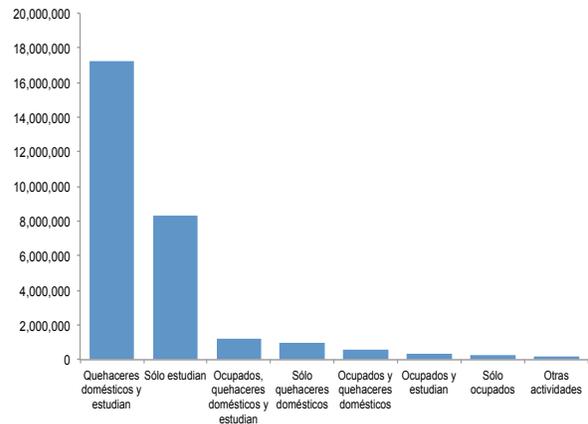
22 Sobre este particular es importante destacar que en 2015 el Estado Mexicano ratificó el Convenio 136 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la edad mínima de admisión en el empleo, lo que obliga al país a elevar la edad de 14 a 15 años como mínimo para ingresar a cualquier tipo de trabajo, lo que se espera que permita reducir en el corto plazo

**Gráfico 11. Porcentaje de jóvenes entre 15 y 29 años de edad en educación y fuera de la educación, empleados y no empleados, por género**



Fuente: Gráfico tomada de: Panorama de la Educación, 2014, OCDE; 2015. <http://www.oecd.org/edu/Mexico-EAG2014-Country-Note-spanish.pdf>

**Gráfico 12. Población de 5 a 17 años, de acuerdo con su condición de ocupación y estudio, México, 2013**



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Módulo de Trabajo Infantil, 2013, de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

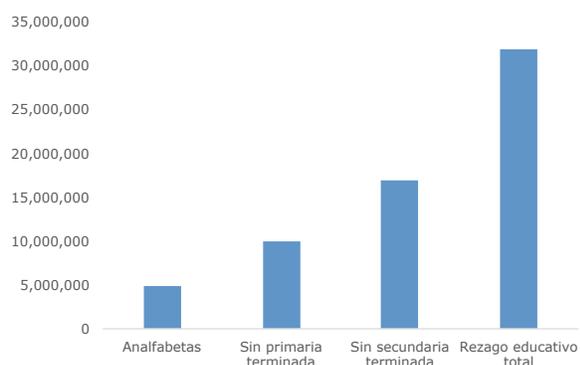
Todo lo anterior está vinculado a la magnitud del rezago educativo que persiste en el país, y el cual se expresa en tres indicadores: a) analfabetismo, condición en la

la magnitud del trabajo infantil en el país, así como las condiciones de vulnerabilidad de las niñas, niños y adolescentes ante este fenómeno.

cual, en 2014, se encontraban 4.93 millones de personas, cifra equivalente al 5.7% de la población mayor de 15 años; b) primaria inconclusa, circunstancia en la que están 9.9 millones de personas, cifra equivalente al 11.5% del grupo de población señalado; c) secundaria inconclusa, característica en la que se encuentran 16.88 millones de personas mayores de 15 años.

En total, el rezago educativo en el país afecta a 31.8 millones de personas mayores de 15 años, cifra que en términos relativos significa que una de cada tres personas en el rango de edad están en esa situación.

**Gráfico 13. Personas en condición de rezago educativo, de acuerdo con el nivel de estudio con que cuentan, México, 2014. Personas mayores de 15 años**



Fuente: Elaboración propia con base en las estimaciones sobre rezago educativo de la sección de INEA en cifras, [www.inea.gob.mx](http://www.inea.gob.mx)

### El riesgo de no contar con un empleo digno

La definición de “empleo digno” de la Organización Internacional del Trabajo se refiere a lo siguiente: “El trabajo decente resume las aspiraciones de la gente durante su vida laboral. Significa contar con oportunidades de un trabajo que sea productivo y que produzca un ingreso digno,

seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración a la sociedad, libertad para que la gente exprese sus opiniones, organización y participación en las decisiones que afectan sus vidas, e igualdad de oportunidad y trato para todas las mujeres y hombres”.<sup>23</sup>

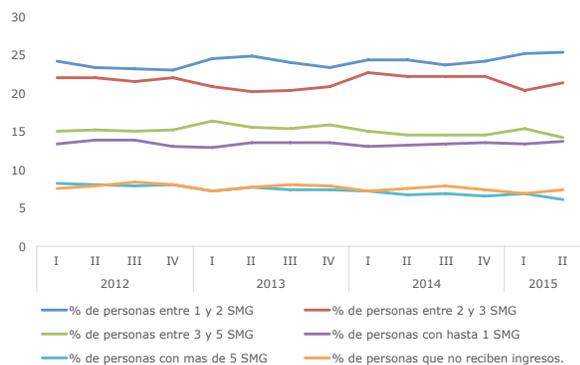
Desde esta perspectiva, México se enfrenta a un conjunto de riesgos asociados al mundo del empleo que a su vez se vinculan con los temas expuestos relativos a los riesgos de enfermar y morir por causas prevenibles y evitables, y de no acceder a una educación de calidad.

Lo primero que debe destacarse en este tema es la desigualdad que existe en los ingresos laborales de las personas. Se trata de un problema estructural de la economía pues, según los datos del INEGI, hay un porcentaje similar de personas que perciben más de cinco salarios mínimos, respecto de las personas que no obtienen ningún ingreso.

Este dato es indicativo de la polarización del empleo y de los ingresos laborales, pues los extremos están distribuidos, no sin ser una paradoja, en porcentajes similares quienes más ganan y quienes no perciben recursos por el trabajo que desarrollan. El resultado es crítico, pues lo que se observa es que hay una tendencia a mantener sin cambios la estructura de ingresos que hay en el país, tal y como se muestra en el siguiente gráfico.

<sup>23</sup> Véase la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa.

**Gráfico 14. Evolución del porcentaje de personas ocupadas, de acuerdo con su nivel de ingresos, 2012-2015**



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

El resultado de lo anterior se expresa en el hecho de que el 82% de quienes se encuentran ocupados perciben menos de cinco salarios mínimos mensuales, y un 67.8% que en el segundo trimestre de 2015 obtuvo ingresos por debajo de los tres salarios mínimos. A esto debe agregarse que, dado que alrededor de 7.5% de la población ocupada no percibe ingresos, el ingreso laboral promedio de dos de cada tres personas que trabajan en México se ubica por debajo de los 2,400 pesos al mes.

Lo anterior se vincula al fenómeno de la informalidad laboral, condición en la cual, al segundo trimestre de 2015, se encontraba alrededor del 27.2% de la Población Económicamente Activa, dato al que debe agregarse el relativo al 60% de personas ocupadas en condiciones de informalidad<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Una persona ocupada en el Sector Informal es definida por el INEGI como aquella que "desempeña tareas laborales en actividades sin establecimientos fijos". Una persona en condiciones de informalidad es quien "trabaja en establecimientos fijos, pero que no cuenta con acceso a un contrato por escrito, un salario definido o seguridad social".

**Gráfico 15. Tasa de ocupación en el sector informal y tasa de informalidad laboral. México, 2014-2015**



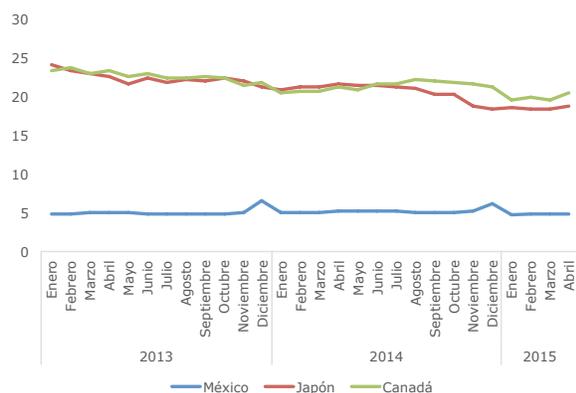
Fuente: Estadísticas de ocupación y empleo: [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/graficas\\_temas/economia/Graficas/enoe\\_trimestral/enot\\_19.htm?s=est&c=25587](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/graficas_temas/economia/Graficas/enoe_trimestral/enot_19.htm?s=est&c=25587)

Como puede observarse, hay una parálisis tanto de la capacidad de la economía mexicana para generar empleos, como para incrementar la calidad de los mismos, sobre todo en términos salariales, pues si se compara con lo que ocurre en otros países, las diferencias en el ingreso en el ámbito de las manufacturas, por citar un caso, son enormes.

Es de destacarse en ese sentido que los ingresos promedio por hora obtenidos por los trabajadores del sector manufacturero mexicano se ubican, entre los años 2013 y 2015, en cinco dólares; en Japón el promedio es de 20.9 dólares por hora trabajada; mientras que en Canadá el promedio se ubica en 21.5 dólares; es decir, una diferencia de cuatro a uno.

A todo lo anterior debe agregarse el dato relativo al riesgo que enfrentan las personas de encontrarse desempleadas por largos periodos o de manera recurrente: destaca que de 2008 a 2015, de manera permanente, un 1% del total de los trabajadores remunerados no laboran durante todo el año; en números absolutos, el indicador implica una suma de alrededor de 300 mil personas que tienen empleo sólo durante algunos meses.

**Gráfico 16. Comparativo de los ingresos laborales por hora, 2013-2015, entre países seleccionados de la OCDE**



Fuente: elaboración propia con base en las estadísticas sobre Ocupación y Empleo de [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

Esto se ve reflejado en el alto porcentaje de personas identificadas por el INEGI con menos de un año en el empleo; en efecto, en los últimos cinco años, el promedio trimestral es de 17.5% de la población remunerada del país, es decir, una suma de 5.5 millones de personas en la condición y periodo señalados.

El nivel de riesgo que se enfrenta en este ámbito en México es de tal magnitud que puede aseverarse que el mundo del trabajo se encuentra fracturado, pues no se crean las plazas requeridas, y los empleos que se crean son precarios en cuanto a salario y prestaciones, de una enorme inestabilidad, con lo que las posibilidades de que las personas cuenten con acceso a procesos dignos de jubilación son realmente escasas.

## Los riesgos sociales y su expresión en el marco de las desigualdades territoriales

Los riesgos sociales que se han mostrado tienen expresiones distintas dependiendo del territorio en que se vive; en esa lógica, la información oficial permite sostener que el grado de cumplimiento de los derechos humanos depende del espacio territorial en que se nace y se vive.

Es posible abordar entonces el tema de los riesgos sociales desde el enfoque que proponen autores como Beck, Giddens y Castells, en el sentido de mostrar que los riesgos no sólo están asociados al "ciclo natural de la vida", sino que además se encuentran en relación de dependencia con las condiciones estructurales de organización social, económica y política de una sociedad.

El riesgo de ser pobre; de carecer de servicios médicos; de enfermarse y morir por causas en exceso evitables; de emigrar en condiciones de inseguridad; de no tener acceso a la educación, a servicios de salud o de seguridad social; de enfrentar mayores condiciones de inseguridad alimentaria; de vivir la vejez en estado de desprotección social; de carecer de oportunidades de acceso a la justicia; entre muchos otros, depende de la entidad federativa en que se vive, y en su conjunto, de la desprotección social estructural que prevalece en todo el país.

## El riesgo de enfermar y morir por causas evitables, en relación con el territorio en que se vive

Desde los enfoques que podrían ser considerados como "tradicionalistas", una mayor incidencia de riesgos es asociada

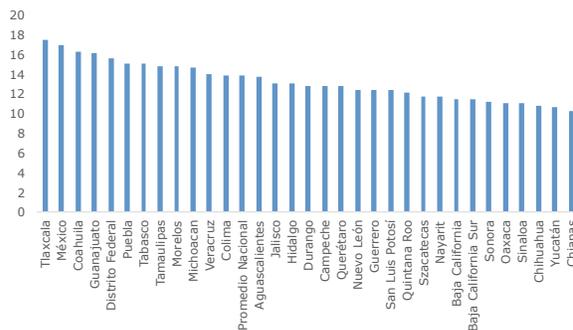
a mayores condiciones de pobreza y marginación; sin embargo, las transiciones demográfica y epidemiológica han generado una transformación de las tendencias de morbilidad y mortalidad, provocando también una estructura diferenciada en la carga de enfermedad y en el perfil epidemiológico de la mortalidad en el territorio, que se asocia a factores distintos a los señalados.

Por ejemplo, si bien ya se mostró que las tendencias de mortalidad se encuentran directamente relacionadas con los grupos etarios a los que se pertenece, es necesario señalar que también existen diferencias entre las entidades de la República, derivadas de sus características sociodemográficas.

En el caso de la diabetes, la cual es por sí misma la principal causa de mortalidad en el país, lo que se encuentra es que no son los estados más pobres en donde se presenta una mayor prevalencia de mortalidad originada por esta causa. De hecho es Chiapas, el estado con mayor porcentaje de población en pobreza en el país, donde la diabetes representa el menor porcentaje de defunciones respecto del total de casos que han ocurrido en el periodo que va de 2004 a 2013.

En contraste, el estado en donde la diabetes causa el mayor porcentaje de defunciones, respecto del total de las ocurridas en la entidad, es Tlaxcala; le sigue el Estado de México; en tercer sitio se ubica Coahuila; en cuarto lugar se encuentra Guanajuato; y en quinto el Distrito Federal. Por el contrario, los cinco estados con los indicadores más bajos en este rubro son: Oaxaca, Sinaloa, Chihuahua, Yucatán y el ya mencionado estado de Chiapas.

**Gráfico 17. % de defunción por diabetes, respecto del total de defunciones 2004-2013**

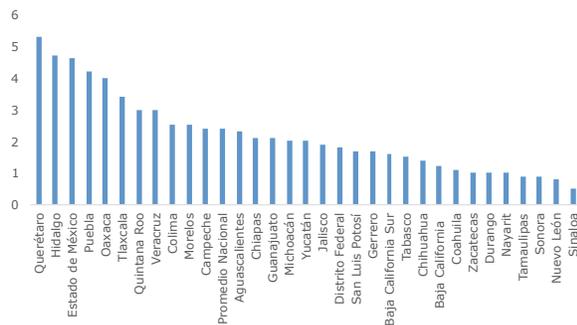


Fuente: Elaboración propia con base en las Estadísticas de Mortalidad de [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

Asociado a la obesidad, el sobrepeso y la diabetes, se encuentra el consumo inmoderado o el abuso en el consumo del alcohol, lo cual se ha convertido en una de las primeras cinco causas de mortalidad en el país, pues provoca más de 35 mil defunciones anuales, con una tendencia aceleradamente creciente.

Así, hay también una expresión desigual del comportamiento epidemiológico de la mortalidad por esta causa entre las entidades federativas. Como promedio nacional, en el periodo de 2004 a 2013, la enfermedad alcohólica del hígado representó una carga del 2.5% respecto del total de defunciones registradas en el país. Sin embargo, en Querétaro el dato es de 5.3%; en Hidalgo de 4.7%; en el Estado de México de 4.6%; en Puebla es de 4.2%; y en Oaxaca de 4%. En sentido contrario, destacan Sinaloa, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas como entidades en donde la proporción se ubica por debajo del 1%.

**Gráfico 18. % de defunciones por enfermedades alcohólicas del hígado, respecto del total de fallecimientos, 2004-2013**

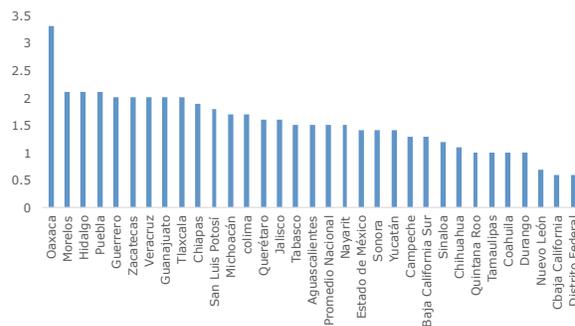


Fuente: Elaboración propia con base en las Estadísticas de Mortalidad de [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

Otro tema de interés es el riesgo de morir a causa de la desnutrición. De acuerdo con las estadísticas oficiales, en el periodo 2004-2013, el 1.5% de las defunciones totales del país se concentran en esta causa de mortalidad. En éste, como en los otros temas mostrados, las diferencias regionales son notables. En primer lugar es de hacer notar que hay nueve estados en los que se rebasa el 2% de defunciones por desnutrición respecto del total de fallecimientos registrados: Oaxaca, con el peor indicador del país, con 3.3%; Morelos, Puebla e Hidalgo, con 2.1% cada uno; así como Guerrero, Zacatecas, Veracruz, Guanajuato y Tlaxcala con 2% en cada uno de ellos (ver gráfico 19).

El otro grupo de "grandes causas" de mortalidad evitable son las defunciones por causa externa de mortalidad (accidentes, homicidios y suicidios); en este caso su distribución en el territorio también es ampliamente desigual. Para el periodo señalado de 2004 a 2013, las defunciones por causas violentas representaron el 11.5% del total de las acontecidas en el país.

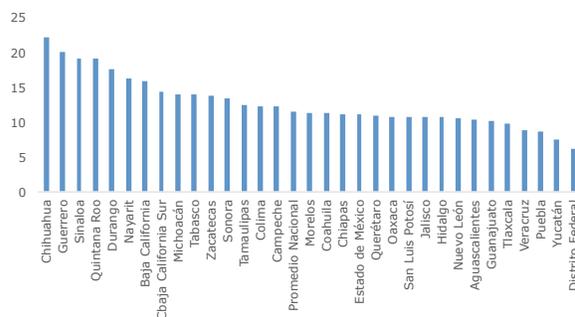
**Gráfico 19. % de defunciones por desnutrición, respecto del total de fallecimientos, 2004-2013**



Fuente: Elaboración propia con base en las Estadísticas de Mortalidad de [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

En contraste con lo anterior, en Chihuahua el indicador es de 22.1%; en Guerrero es de 20.1%; en Sinaloa y Quintana Roo es de 19.2%; en Durango es de 17.6%; en Nayarit es de 16.2%; y en Baja California es de 15.8%. Los estados en donde la mortalidad por causas violentas tiene un menor peso relativo en la carga general de la mortalidad son Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Puebla y el Distrito Federal.

**Gráfico 20. % de defunciones por causa externa, respecto del total, 2004-2013**



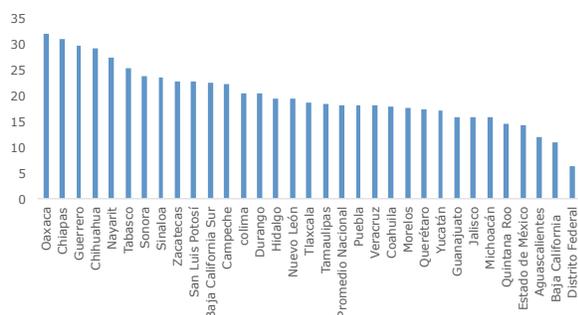
Fuente: Elaboración propia con base en las Estadísticas de Mortalidad de [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

Si la presencia de este nivel de riesgos es de suyo preocupante, lo es quizá más el hecho de que en el país hay millones de personas que no reciben atención médica en la última enfermedad que padecen antes de morir.

El indicador construido por la Secretaría de Salud en este ámbito señala que el 18.2% de las personas que fallecieron en el año 2011 no recibieron atención médica para el último padecimiento del que enfermaron.

En ese sentido, una vez más, las diferencias regionales son ampliamente significativas: destaca el estado de Oaxaca, con 31.9%; le sigue Chiapas, con 30.9%; Guerrero, con 29.6%; Chihuahua, con 29.2%; Nayarit, con 27.3%; y Tabasco, con 25.3%. Las tres entidades con los indicadores más bajos son Distrito Federal, Baja California y Aguascalientes.

**Gráfico 21. % de defunciones según carencia de atención médica en la última enfermedad, 2011**



Fuente: Elaboración propia con base en el documento *Panorama Epidemiológico y Estadístico de la Mortalidad en México 2011*, Dirección de Información Epidemiológica, Secretaría de Salud, México, 2015.

Como última consideración respecto del riesgo de morir por causas en exceso evitables, debe señalarse que hay una importante interacción entre las variables presentadas; y que de hecho el análisis estadístico permite sostener que hay una mutua y múltiple determinación entre ellas.

Para verificarlo, se llevó a cabo como ejemplo un análisis de regresión teniendo como variable dependiente al porcentaje de defunciones en la que no se recibió atención médica en la última enfermedad padecida, y como variables predictoras al conjunto de las

señaladas en este apartado, añadiendo como variable adicional al porcentaje de personas en pobreza, así como al Coeficiente de Gini estimado por el Coneval para cada una de las entidades de la República<sup>25</sup>.

Los resultados del análisis muestran que el modelo es válido y permite sostener que la pobreza y la desigualdad, en interacción con una alta incidencia de mortalidad evitable, está impactando en la profundización del riesgo de fallecer sin contar con el auxilio médico para la atención del último padecimiento que se enfrenta.

**Cuadro 1: Resumen del modelo <sup>b</sup>**

Modelo	R	R <sup>2</sup>	R <sup>2</sup> ajustado	Error estandar de la estimación
1	.819 <sup>a</sup>	.670	.594	3.6648

a. Predictores: (Constante). % de defunciones por causa externa, % de personas en condiciones de pobreza. Coeficiente de Gini, % de defunciones por enfermedad alcohólica del hígado, % de defunciones por diabetes, % de defunciones por desnutrición.

b. Variable dependiente: % de defunciones sin atención médica en la última enfermedad.

Fuente: Elaboración propia con base en las fuentes citadas respecto de la mortalidad evitable; también del Anexo Estadístico de la Medición de la Pobreza, Coneval, 2014.

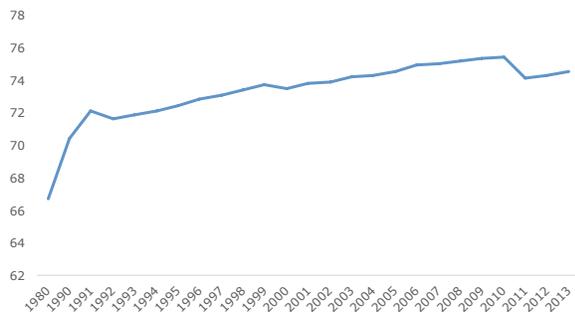
Lo anterior es de suma gravedad porque, si bien es cierto que la atención médica no garantizaría la cura, sobre todo en fases terminales de las enfermedades, al menos sí permite a las personas tener una mayor probabilidad de morir con dignidad, como en los casos en que se padecen enfermedades crónico-degenerativas asociadas a altos niveles de dolor físico.

<sup>25</sup> El resultado obtenido es un valor de R de .819 y un R cuadrado de .670 con un valor de Significancia de .000.

Los indicadores sobre mortalidad han provocado una pérdida de la esperanza de vida al nacimiento en los últimos años; en efecto, al comparar las estimaciones disponibles para el año 2013 respecto de 2010, hay una pérdida considerable que, de acuerdo con las curvas de los datos, permitiría una recuperación del logro alcanzado en 2010, hasta alrededor de los años 2016 o 2017; esto, porque el promedio registrado en 2013 implica un retroceso al estado en que se encontraba el país en el año 2005.

Dado que la esperanza de vida promedio puede asumirse como un resultado de las condiciones generales de desarrollo que existen en el país, es importante mostrar las diferencias interestatales, y el peso que tienen en el registro global de la mortalidad del país. En ese sentido destaca que la entidad en que mayor pérdida se ha registrado entre 2005 y 2013<sup>26</sup> es Chihuahua, con un descenso de casi -3.5 años en la esperanza de vida promedio de su población.

**Gráfico 22: Evolución de la esperanza de vida al nacimiento en México, 1980-2013**

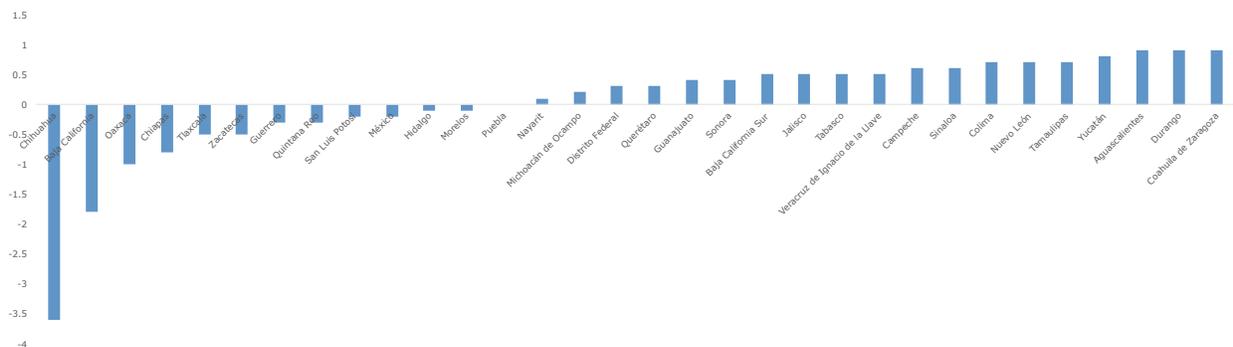


Fuente: Elaboración propia con base en el Banco de Información Estadística de [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

En segundo lugar se ubica el estado de Baja California con una pérdida de -1.8 años; en tercer sitio está Oaxaca con -1 año en el periodo señalado; le sigue Chiapas con -0.8 años; así como Tlaxcala y Zacatecas con -.5 años de pérdida en cada uno de ellos.

<sup>26</sup> Se toma como referencia 2005, pues es el año en el que se registró una tasa igual a la del último año para el que se cuenta con información, que es 2013.

**Gráfico 23: Pérdida o ganancia en la esperanza de años de vida promedio por entidad federativa, 2005-2013**



Fuente: Elaboración propia con base en el documento Panorama Epidemiológico y Estadístico de la Mortalidad en México 2011, Dirección de Información Epidemiológica, Secretaría de Salud, México, 2015.

## El riesgo de no tener acceso a un empleo digno

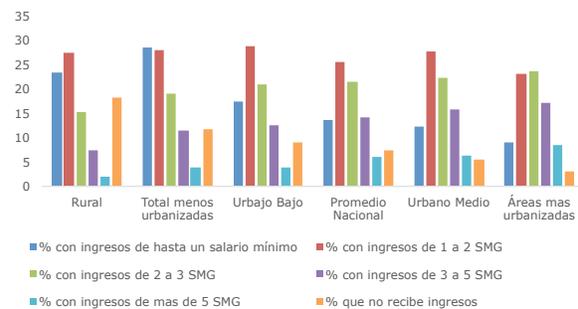
Al igual que en el caso de la morbilidad y la mortalidad, el riesgo de no tener acceso a un empleo digno está asociado al ámbito territorial en el que se vive. Lo primero que es importante destacar en ese sentido son las diferencias salariales que existen entre quienes viven en las zonas más urbanizadas y las zonas rurales. Para los primeros existen mayores probabilidades de acceder a salarios de mayor monto que para los segundos. Así, de acuerdo con el INEGI, los niveles salariales se distribuyen como sigue:

- En las zonas más urbanizadas quienes trabajan y no perciben ingresos por sus actividades representan el 3% de la población ocupada; en las zonas rurales el porcentaje es seis veces mayor, es decir, asciende a 18.3%.
- En las zonas más urbanizadas el porcentaje de quienes ganan un salario mínimo o menos es de 9.1%; en las zonas rurales es casi uno de cada cinco, pues el INEGI estima un 23.4%.
- La menor diferencia entre los dos ámbitos se ubica en el segmento de población que percibe de uno a dos salarios mínimos: en las zonas rurales es de 27.3%, mientras que en las zonas más urbanizadas asciende a 23.1%.
- En los estratos de mayores ingresos las diferencias vuelven a incrementarse, pues sólo el 15% de quienes viven en las zonas rurales tienen ingresos de dos a tres salarios mínimos. En las zonas más urbanizadas es de 23.7%.
- La diferencia crece en el segmento que percibe de tres a cinco salarios mínimos, pues sólo el 7.5% de quienes laboran

en las zonas rurales llegan a ese nivel salarial, mientras que en las zonas más urbanizadas el porcentaje es de 17%.

- Finalmente se encuentra el grupo con ingresos por arriba de los cinco salarios mínimos, el cual, en las zonas más urbanizadas, se ubica en 8.4%, mientras que en el ámbito rural el porcentaje es de apenas 2.1%.

**Gráfico 24. Diferencias en los niveles de ingresos laborales, de acuerdo con el grado de urbanización en que se vive**



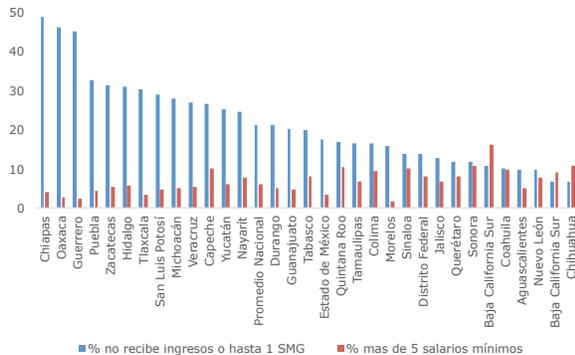
Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, II trimestre de 2015, [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

Lo anterior sin duda está asociado con los resultados de la medición multidimensional de la pobreza del CONEVAL, en la que se muestra que el 61.1% de quienes viven en localidades de menos de 2,500 habitantes son pobres, mientras que quienes viven en las localidades urbanas el porcentaje de pobreza asciende a 41.7%. Asimismo, mientras que en el ámbito rural el 62.4% se ubica en el segmento de ingresos por debajo de la denominada "Línea del Bienestar", en las áreas urbanas el indicador es de 50%.

Desde esta perspectiva, son en efecto los estados con mayor población rural (y no debe olvidarse, también población indígena) en donde se presentan las mayores proporciones

de población que no recibe ingresos o que recibe ingresos por debajo de un salario mínimo mensual, en las cuales también se registran los menores porcentajes de población ocupada con ingresos superiores a los cinco salarios mínimos mensuales.

**Gráfico 25. Desigualdades Interestatales en los niveles de ingreso de la población ocupada, II trimestre de 2015**



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, II Trimestre de 2015, [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

El cruce de los datos permite plantear algunos panoramas analíticos en los que se confirma que a menor nivel de escolaridad en una sociedad hay también un menor nivel de ingresos salariales de las personas, y que ambos factores se convierten en predictores necesarios de condiciones de pobreza, pero también de riesgos que ponen en tensión a la vida misma, como la imposibilidad del acceso a la atención médica en procesos terminales de enfermedad.

Así, el análisis muestra una fuerte correlación entre las variables relativas al porcentaje de personas que trabajan y que tienen estudios incompletos de primaria, respecto de las personas que trabajan y que no obtienen ingresos, o ingresos por debajo de un salario mínimo<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> El resultado del análisis es una correlación positiva, con un valor de R bastante importante, al ubicarse en .861.

Así, dado que se asume que las diferencias y desigualdades que existen entre los niveles de riesgo medible en las entidades federativas no son producto del azar, se construyó un modelo de regresión para determinar cuáles factores podrían estar influyendo en los bajos niveles salariales de las personas.

De esta forma, tomando como variable dependiente al porcentaje de población que no recibe ingresos o que recibe ingresos por debajo de un salario mínimo, y como variables predictoras, las relativas a las causas de mortalidad evitable presentes en las entidades, así como a la pobreza, la desigualdad, y el nivel educativo de las personas ocupadas, lo que se tiene es que el modelo de regresión tiene valores elevados<sup>28</sup>.

Al igual que en el caso de las variables relativas a la múltiple y mutua determinación de las variables relativas a la mortalidad evitable, puede afirmarse lo mismo respecto a los riesgos asociados al empleo, la carencia de educación y desprotección social aquí mostrados, pues si se toma como variable dependiente al porcentaje de defunciones en los cuales no se tuvo atención médica en la última enfermedad que se tuvo, y se utilizan como variables independientes el resto de las variables aquí descritas, se obtiene igualmente un alto valor explicativo en el Modelo de Regresión<sup>29</sup>.

Estos resultados permiten asumir que los fenómenos descritos se encuentran en una relación de dependencia y determinación mutua, y que en esa lógica, se evidencia la relevancia del cumplimiento universal de los

<sup>28</sup> El valor de R en este Modelo es de .895 y del R Cuadrado es de .801 con un Valor de Significancia de 0.000

<sup>29</sup> En este caso el valor de R se ubica en .866 y el R Cuadrado en .750, con un nivel de significancia de 0.000.

derechos humanos, pues, como lo explica la teoría, el incumplimiento de alguno o varios de ellos terminan afectando de manera sustantiva el cumplimiento del resto.

Frente a estos datos, el reto para la teoría se encuentra en el diseño de propuestas explicativas que permitan adentrarse no sólo en la magnitud sino en la complejidad de las interacciones que tiene la presencia de múltiples riesgos sociales en una sociedad determinada.

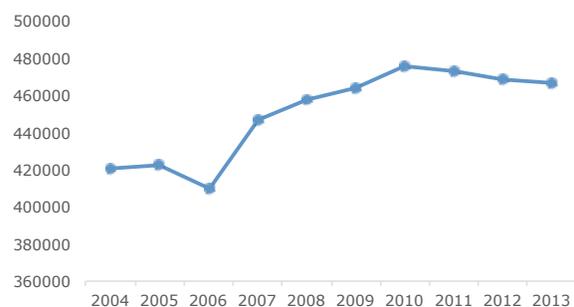
### Nuevos riesgos sociales

Las distintas perspectivas analíticas desde las que se ha abordado el tema de los riesgos sociales permiten sostener que en nuestra sociedad hay algunos riesgos de “nueva generación”, los cuales se encuentran vinculados a fenómenos que no tienen una relación causal atribuible a factores considerados tradicionalmente como “predictores”. En ese sentido, en este apartado se presentan tres ejemplos de riesgos que se han profundizado, o bien que tienen una expansión muy reciente en el tiempo, lo que permite situarlos literalmente como “nuevos riesgos sociales”.

**Ejemplo 1.** Puede asumirse que un ejemplo paradigmático de los nuevos riesgos sociales es el embarazo adolescente, el cual no está vinculado (al menos no estadísticamente), ni al nivel educativo ni tampoco a la incidencia de condiciones de pobreza presentes en las entidades federativas, por lo que constituye un reto generar modelos explicativos que permitan explorar la causalidad a la que está vinculado.

Este fenómeno es creciente. En los últimos años el número promedio de niñas y niños cuyas madres tenían menos de 19 años al momento del parto superó los 450 mil casos anuales, lo que ha llevado a un incremento en la tasa de embarazo adolescente. En efecto, la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica muestra que entre 2009 y 2014 la tasa creció de 71 nacimientos en mujeres menores de 19 años por cada mil adolescentes en el grupo de edad, a 77 por cada mil.

**Gráfico 26. Número anual de nacimientos de niñas y niños, cuyas madres eran menores de 19 años al momento del parto**



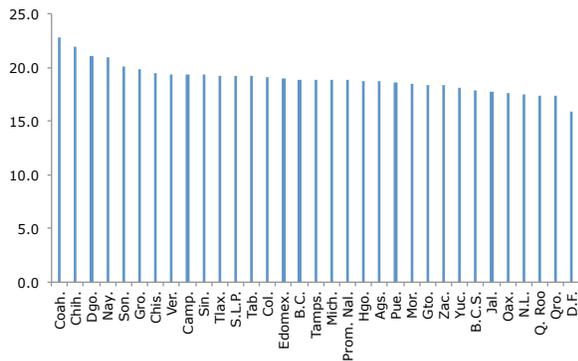
Fuente: Elaboración propia con base en los datos sobre natalidad de [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

Esta situación se traduce en el hecho de que 18.8% de los nacimientos totales del país se hayan presentado en jóvenes menores de 19 años, indicador en el cual también hay diferencias relevantes entre las entidades, pues los estados con mayores indicadores son Coahuila, con 22.8%; Chihuahua, con 21.9%; Durango y Nayarit, con 21%, respectivamente; y Sonora, con 20% (ver gráfico 27).

**Ejemplo 2.** Otro de los riesgos contemporáneos se encuentra en el no acceso a la justicia. En efecto, la Encuesta Nacional sobre Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (ENVIPE) muestra que en 2013 no fue denunciado el 93.8% de los delitos; al respecto, la mayoría de la

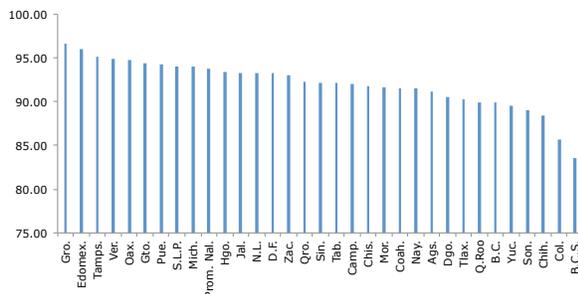
población sostiene que no denuncia pues percibe que las autoridades son corruptas, que son ineficientes, o que definitivamente no harán nada para ayudarles.

**Gráfico 27. % de embarazos en menores de 19 años**



Fuente: Elaboración propia con base en los Tabulados básicos de la ENVIPE, 2013, [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

**Gráfico 28. % de delitos no denunciados (Cifra negra), por entidad federativa, 2013**



Fuente: Elaboración propia con base en los Tabulados básicos de la ENVIPE, 2013, [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

El tema de la justicia es relevante porque en la percepción pública no ha sido posicionado como uno de los bienes sociales más relevantes; al grado que expertos como Miguel Carbonell o Ana Laura Magaloni<sup>30</sup>, han mostrado evidencia respecto de que

<sup>30</sup> Véase por ejemplo: Ana Laura Magaloni: "El Ministerio Público desde adentro. Rutinas y métodos de trabajo en las agencias del MP; CIDE, México, 2009; Véase también: Carbonell, Miguel, *Los juicios orales en México*, UNAM, México, 2012.

las personas pobres en conflicto con la ley enfrentan procesos jurídicos mucho más largos y con penalidades más severas que las personas con mayores recursos.

**Ejemplo 3.** En el contexto de una sociedad cada vez más interconectada e interdependiente tanto en lo local como en lo global, el acceso a información de calidad se ha convertido en uno de los aspectos más relevantes para la adecuada toma de decisiones de las personas, y para ello, el acceso a las tecnologías de la información resulta fundamental, de tal forma que hay quienes plantean que en una sociedad informatizada, en la cual la tendencia es a una cada vez mayor capacidad de generación de riqueza vía la ciencia y la tecnología, el acceso a Internet se convierte en una cuestión que podría ser dimensionada al nivel de uno de los derechos humanos.

Lo anterior tiene consistencia si se asume, con Castel, que los riesgos sociales serán siempre relativos al grado y estado del desarrollo en una sociedad, por lo que el nivel de exposición a éstos estará siempre en relación con el grado material y social de desarrollo de las sociedades.

En esa lógica, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT, INEGI, 2014), de los 32.6 millones de hogares que hay en el país, en 12.7 millones no se dispone de acceso a la Internet, y en 2013 únicamente el 1.8% de la población llevó a cabo trámites gubernamentales, en cualquiera de los órdenes del gobierno, utilizando esta herramienta.

Desde esta perspectiva, este tipo de nuevos riesgos conviven con otros de corte estructural, pues se encuentran asociados a la pobreza y deficiencia de la infraestructura

social disponible en las localidades. Por ejemplo, de acuerdo con la información del INEGI, en 2014 habría:

- 4.2 millones de hogares sin licuadora
- 3.47 millones de hogares sin estufa de gas (se cocina con leña u otros combustibles)
- 4.9 millones de hogares sin refrigerador
- 10.4 millones de hogares sin lavadora
- 12.5 millones de hogares sin computadora o laptop

Estas características sitúan a amplias franjas de la población en condiciones de vulnerabilidad; por ejemplo: de acuerdo con el propio INEGI, el 72% del tiempo dedicado a los “quehaceres domésticos” son aportadas por las mujeres. Así las cosas, en los hogares en que no se dispone de lavadora o de estufa, lo probable es que quienes dedican mayor tiempo y destinan mayor cantidad de horas al trabajo no remunerado son las mujeres, lo cual se expresa en la denominada “doble o triple jornada” de trabajo a las que están sometidas.

### Comentarios finales

Los datos disponibles permiten sostener que el México del siglo XX es una sociedad en que el modelo de desarrollo asumido ha generado y profundizado el conjunto de riesgos sociales que enfrenta la población, y que a los riesgos ya presentes en la sociedad del siglo XX se suman algunos de los planteados en este documento.

En efecto, morir por diabetes o enfermedad alcohólica del hígado representaba una probabilidad mucho más baja para las personas que nacieron y vivieron antes de la década de los 90 en el siglo pasado, respecto de quienes han nacido a partir de 1990.

Como ya se mostró, vivir en contextos de violencia, pobreza o carencias tiene un impacto en la esperanza de vida promedio de las personas, pero también en la pérdida de años saludables, lo cual se traduce en diferentes circunstancias de dolor, frustración y carencia de atención de las personas.

La evidencia mostrada en este capítulo permite sostener que el modelo y curso de desarrollo del país no sólo son inviables en lo económico, sino que éticamente constituyen un severo cuestionamiento, pues lo que se está perdiendo no puede tasarse sólo en términos de capacidades productivas, sino en el indicador social por excelencia, que no puede ser otro sino la posibilidad de tener protegida la vida, en condiciones de dignidad.

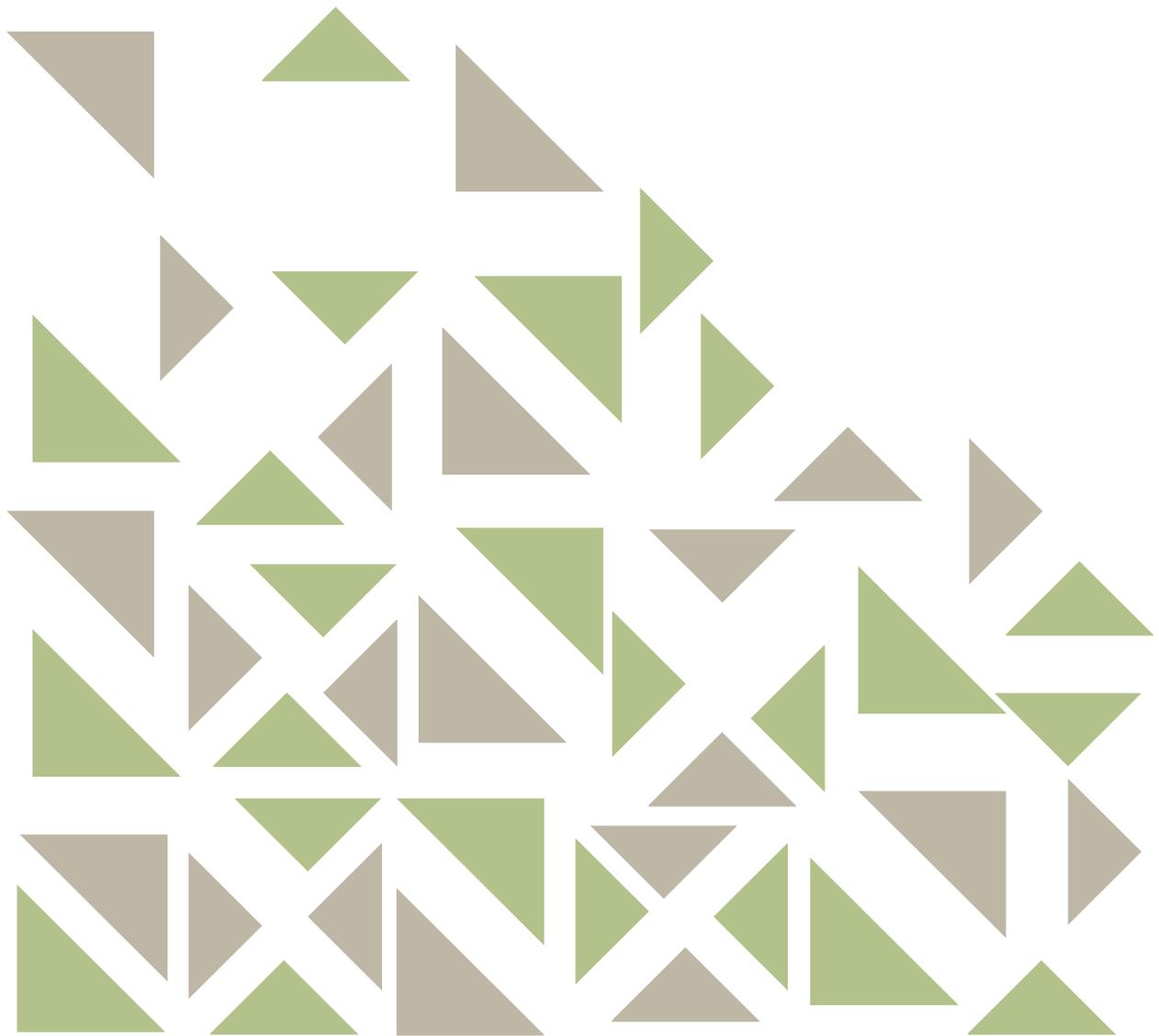


## Referencias

- Bauman, Z. (2012). *Daños colaterales: desigualdades sociales en la era global*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Beck, U. (2002). *La sociedad del riesgo global*. España: Siglo XXI.
- Beck, U. (2005). *La teoría de la sociedad del riesgo reformulada*. Chile: Universidad de Concepción.
- Carbonell, M. (2012). *Los juicios orales en México*. México: UNAM.
- Castel, R. (2006). *La inseguridad social*. Argentina: Ediciones Manantial.
- CONEVAL. (2014). *Medición multidimensional de la pobreza (Anexo Estadístico)*. México: CONEVAL.
- Fuentes, M. L. (2015). *Índice de los derechos de la niñez (de seis a once años)*. México: UNAM.
- Giddens, A. (2010). *Sociología*. España: Alianza Editorial.
- Giddens, A., & Sutton, P. (2014). *Conceptos esenciales de la sociología*. España: Alianza Editorial.
- Grynspar, R. (2012). *Mesa Redonda en la Secretaría General Iberoamericana: América Latina y los nuevos retos para el desarrollo y la cooperación*. Madrid: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Habermas, J. (1993). Modernidad, un proyecto incompleto. En N. Calluso, *El debate modernidad-posmodernidad*. Argentina: Ediciones el Cielo por Asalto.
- Habermas, J. (1995). *El discurso filosófico en la modernidad*. España: Paidós.
- Habermas, J. (2006). *Teoría de la acción comunicativa Tomo I*. México: Taurus.
- INEGI. (2013). *ENVIPE, Tabulados Básicos*. Obtenido de INEGI: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabgeneral.aspx?c=31914&s=est>
- INEGI. (2015). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*. Obtenido de INEGI: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe/default.aspx>
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2012). *Panorama de la educación básica en México*. México: INEE.
- Kliksberg, B., & Sen, a. (2008). *Primero la Gente*. España: Deusto Ediciones.

- LeGoff, J. (2004). *Hacer la historia*. España: Paidós.
- Luhman, N. (1991). *Sociología del Riesgo*. México: Universidad Iberoamericana.
- Magaloni, A. L. (2009). *El ministerio público desde adentro: Rutinas y métodos de trabajo en las agencias del MP*. México: CIDE.
- Mancini, F. (s.f.). *Riesgos sociales en sociedades complejas. Una mirada desde la sociología contemporánea*. México: Instituto de Investigaciones sociales-UNAM.
- OCDE. (2015). *Panorama de la Educación 2014*. México: OECD.
- Ochoa, S. (2014). *El riesgo en la sociología contemporánea: de los riesgos sociales a los riesgos modernos, colección de cuadernos de trabajo (No. 14)*. México: Programa Universitario de Estudios del Desarrollo-UNAM.
- Rosanvallon, P. (1997). *La nueva cuestión social*. España: Ediciones Manantial.
- Secretaría de Salud. (2006). *La mortalidad en México, 2000-2004. Muertes Evitables: magnitud, distribución y tendencias*. México: Secretaría de Salud.
- Secretaría de Salud. (2015). *Panorama epidemiológico y estadístico de la mortalidad en México 2011*. México: Dirección de Información Epidemiológica.
- Sen, A. (2005). *El nuevo examen de las desigualdades*. México: Alianza Editorial.
- Sennet, R. (2005). *The culture of the new capitalism*. Yale Univertisy Press.
- UNICEF. (2003). *Mortalidad materna: un problema de salud pública y derechos humanos*. Argentina: UNICEF.

Una perspectiva  
territorial, urbana y de  
sustentabilidad





## Una perspectiva territorial, urbana y de sustentabilidad\*

---

Tanto el desempeño económico, como el comportamiento de la pobreza y la desigualdad, de los riesgos sociales y de las trayectorias del desarrollo en general, se han desenvuelto con marcadas diferenciaciones estatales y territoriales. La heterogeneidad espacial es un rasgo histórico de la sociedad mexicana. Lo que se destaca ahora es que en el transcurso de las dos últimas décadas se sostuvo y en algunos casos se acentuó la polarización económica estructural entre regiones, si bien se mantuvo el proceso de convergencia en las principales dimensiones del bienestar y los servicios sociales. Esta tendencia se afirmó también después de la gran recesión de 2008-2009.

### Persistente desigualdad territorial del desarrollo

La idea más común que se ha generalizado es que en México sigue en curso una gran dinámica en la que persisten o se agudizan las diferencias económicas entre los estados de la Frontera Norte, más algunos otros ubicados en el Centro Oeste, en contraposición a los

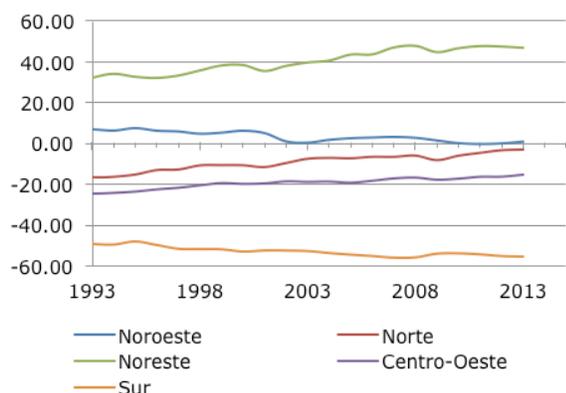
estados del Sur. Esta imagen tan amplia de una polarización Norte – Sur no es del todo correcta. Las apreciaciones sobre las desigualdades entre regiones están vinculadas, en buena medida, a las agrupaciones regionales, a los indicadores, las periodizaciones, los enfoques y metodologías empleadas para caracterizar las tendencias regionales, entre otros aspectos (Vilalta, 2010)<sup>1</sup>.

A escala de la agregación regional aquí utilizada, la tendencia en las dos últimas décadas resulta inquietante porque el Sur (en este caso Chiapas, Guerrero y Oaxaca) se alejó aún más del promedio nacional del producto interno bruto por persona, en tanto las regiones Norte, Noreste y Centro-Oeste mejoraron su posición respecto a dicho promedio, de manera notable en el caso del Noreste. Cabe destacar, empero, que aún las regiones con un comportamiento superior tuvieron un saldo de largo plazo que no puede considerarse particularmente exitoso. Por ejemplo, las entidades del Norte y el Noreste registraron un crecimiento promedio anual de 2.2 y 2.0 por ciento entre 1993 y 2014 en su producto por persona.

\*Autores: Cassio Luiselli (PUED-UNAM), Enrique Provencio (PUED-UNAM) y Francisco Pamplona (Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM y Universidad Autónoma de la Ciudad de México). Colaborador: Alejandro Burgos. Los autores agradecen los comentarios de Javier Delgadillo y Héctor Ferreira en el seminario organizado por el PUED: 8º Diálogo por un México Social: El Desarrollo Ahora, el 21 de octubre de 2015, en el auditorio Narciso Bassols, de la Facultad de Economía de la UNAM.

1 Para los fines de esta sección se utiliza sobre todo la regionalización empleada por Vilalta (2010), en la que el Noroeste comprende: Baja California, Baja California Sur, Nayarit, Sonora y Sinaloa; el Norte: Durango, Chihuahua, Coahuila, Zacatecas y San Luis Potosí; el Noreste: Nuevo León y Tamaulipas; el Centro-Oeste: Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Michoacán y Jalisco; el Centro-Este: Estado de México, Distrito Federal, Hidalgo, Morelos, Querétaro, Puebla y Tlaxcala; el Este: Tabasco y Veracruz; Península: Campeche, Quintana Roo y Yucatán, y el Sur: Chiapas, Guerrero y Oaxaca. En algunos casos se emplean otras agrupaciones, lo cual será señalado en su oportunidad.

**Gráfico 1. Diferencias del producto interno bruto por persona de algunas regiones respecto al nacional, en porcentajes**



Fuente: Elaborado con información de INEGI, Banco de Información Económica.

El prolongado periodo de crecimiento económico bajo e inestable, de más de tres décadas en conjunto, ha sido el telón de fondo del aumento de las diferencias productivas entre los estados mexicanos, pero en ello también ha influido de manera determinante, por un lado, la dinámica territorial acelerada con la intensa apertura comercial y en especial con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y, por otro, el efecto de arrastre del declive petrolero que afecta sobre todo a ciertas áreas del sureste y del Golfo de México.

**Cuadro 1: Cambio en la participación porcentual de los sectores en la composición del producto interno bruto de México 1993-2014, y diferencias en puntos porcentuales**

	1993	2014	Diferencia 1993-2014
Comercio al por mayor y al por menor	10.9	15.9	5.0
Información en medios masivos	1.1	3.5	2.3
Servicios financieros y de seguros	3.0	4.7	1.7
Servicios Inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	11.4	12.2	0.8
Electricidad, agua y gas	1.5	2.2	0.7
Transportes, correo y almacenamiento	5.7	5.9	0.2
Corporativos	0.6	0.6	0.0
Construcción	7.7	7.5	-0.2
Servicios de esparcimiento, culturales y deportivos, y otros servicios recreativos	0.6	0.4	-0.2
Otros servicios excepto actividades gubernamentales	2.5	2.1	-0.4
Servicios profesionales, científicos y técnicos	2.6	2.2	-0.4
Servicios de salud y de asistencia social	2.5	2.0	-0.5
Industrias Manufactureras	17.7	17.2	-0.5
Servicios de apoyo a negocios y manejo de desechos y servicios de remediación	3.8	3.2	-0.5
Actividades primarias	3.7	3.1	-0.6
Servicios educativos	4.4	3.8	-0.7
Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	3.2	2.1	-1.0
Actividades legislativas, gubernamentales, de impartición de justicia y de organismos internacionales y extraterritoriales	5.8	3.7	-2.1
Total minería	11.2	7.5	-3.7
Extracción de petróleo	10.3	5.9	-4.3

Fuente: Elaborado con información de INEGI. Banco de Información Económica.

La profundización de la heterogeneidad económica regional es, de hecho, una de las expresiones del cambio estructural experimentado en las décadas recientes. Las actividades que más peso han ganado en la economía nacional (ver cuadro 1), como los servicios comerciales, informativos, financieros e inmobiliarios, así como los de electricidad, agua y gas, han gobernado el crecimiento de varias entidades federativas, pero el cambio determinante ha provenido de la mayor expansión de las actividades manufactureras, sobre todo de exportación, a las que se asocia una mayor productividad e ingreso.

En una caracterización general para el periodo 1994-2014, las entidades de menor crecimiento en el producto por persona, que se ubicaron no sólo en la región Sur sino también en el Centro-Oeste e incluso en el Noroeste (cuadro 2), tendieron a mostrar más bajos desempeños en el producto por persona, permanecieron más ligadas a actividades tradicionales, se beneficiaron menos del auge exportador, acentuaron su desindustrialización o padecieron más los impactos del declive petrolero, sobre todo hacia el final del periodo.

En el otro extremo, los estados de mejor perfil en el producto por persona (cuadro 3) tendieron a ubicarse en las regiones más asociadas al crecimiento exportador y al auge de algunos servicios. Como lo actualiza Garduño (2014), “la liberalización comercial no ha reducido las disparidades territoriales que existen en México, sino que ha llevado a una mayor polarización dentro del país” (437), confirmando que “las regiones situadas a mayor distancia de los Estados Unidos no se han integrado tanto a los mercados mundiales y los municipios situados lejos de la frontera con los Estados Unidos, con más escolaridad y poca infraestructura, incluso han salido perdiendo como resultado del TLCAN” (Ibid).

Algunas entidades, sin embargo, basaron su comportamiento positivo no tanto o no sólo en la aceleración de las exportaciones sino también en el fortalecimiento de actividades con orientación predominantemente interna o como resultado indirecto de la atracción demográfica. De hecho, el cambio regional y territorial ha tenido una expresión más compleja que el contraste norte – sur, o entre la Frontera Norte y el resto del país.

**Cuadro 2: Índices del Producto Interno Bruto por habitante de México, por región. 1993 = 100**

	1993	1996	2000	2005	2008	2010	2014
Norte	100	103	123	133	143	140	156
Noreste	100	98	120	130	141	137	148
Centro-Oeste	100	102	122	128	140	136	146
Estados Fronterizos	100	100	121	126	135	129	141
Este	100	101	109	117	129	133	138
Nacional sin Campeche	100	99	116	120	130	128	137
Península sin Campeche	100	97	110	119	130	124	133
Nacional	100	99	115	120	127	124	131
Centro-Este	100	96	113	114	123	122	130
Noroeste	100	98	114	115	121	116	122
Sur	100	98	106	107	110	112	118

Fuente: Elaborado con información de INEGI, Banco de Información Económica.

En alguna medida, el cambio ha favorecido sobre todo a las ciudades grandes y medias (Sobrino, 2010), y el panorama territorial muestra marcados claroscuros por el hecho de que coexiste una ligera convergencia en los principales indicadores de desarrollo social, en tanto las diferencias aumentan en cuestiones como la productividad, los niveles

de ingreso y el empleo. Junto con los procesos económicos y sociales tan diferenciados se acentuaron los contrastes interestatales o interregionales por la crisis de inseguridad pública, lo que incluso se registra en las discrepancias en el bienestar subjetivo entre las entidades federativas (INEGI, 2015).

**Cuadro 3: Tasa de crecimiento porcentual anual del producto por trabajador en las regiones 2006-2014**

Región	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Promedio 2006-2014
Centro-Este	2.0	2.7	0.8	-4.9	3.8	2.0	1.2	0.3	0.8	1.0
Centro-Oeste	3.8	2.4	0.0	-7.0	3.8	1.7	0.9	1.6	0.0	0.8
Este	2.4	0.0	1.3	-0.6	4.4	2.5	-0.2	-0.9	2.6	1.3
Noreste	1.3	3.6	0.3	-6.1	5.2	3.0	0.9	0.2	3.5	1.3
Noroeste	3.0	2.6	-2.1	-6.2	3.1	1.3	0.4	-0.1	-1.2	0.1
Norte	1.7	-0.2	1.1	-5.4	7.5	3.5	0.2	-0.9	2.1	1.1
Peninsular	-4.6	-6.1	-6.7	-8.7	-4.2	-3.1	-2.2	0.1	-1.4	-4.1
Peninsular (sin Campeche)	0.2	2.3	-0.2	-5.1	1.0	1.7	2.5	0.8	3.5	0.7
Sur	2.0	-1.0	-0.4	-5.9	3.9	0.8	0.8	1.7	3.9	0.6
Nacional	1.8	1.2	-0.2	-5.8	3.6	1.7	0.7	0.4	1.0	0.5
Nacional sin Campeche	2.4	2.0	0.3	-5.5	4.2	2.1	1.0	0.4	1.3	0.9

Fuente: Elaborado con información de INEGI, Banco de Información Económica.

De acuerdo al índice de Desarrollo Humano (IDH), las mejoras se han sostenido para todos los estados, pero apenas dos han registrado avances en el paso a una categoría superior: Querétaro y Estado de México. Otras dos entidades descendieron a una categoría más baja de desarrollo humano: Sinaloa y Chihuahua. Como lo destaca el PNUD, "se han reducido, de forma modesta, las distancias entre las entidades federativas con mayor y menor desarrollo. Esto da indicios de la presencia de movilidad social igualadora de oportunidades, misma que requiere ser fortalecida para cerrar las brechas de desarrollo

entre entidades". (PNUD, 2015. 14-15). Otros indicadores de desarrollo social se confirman que en tanto tienden a reducirse los rezagos sociales y la pobreza, las diferencias entre estados no experimentan grandes cambios.

## La creciente y más compleja urbanización

El siglo 21 será el primero plena y universalmente urbano. Desde el 2007, la mayoría de los habitantes del mundo viven en ciudades. En 1900 la población urbana mundial apenas llegaba a 150 millones de personas, para fin de siglo había crecido veinte veces, a tres mil millones.

México ha sido parte destacada en esta tendencia de urbanización planetaria y a lo largo del siglo pasado nuestra población urbana, en poblaciones mayores de 20, 000 habitantes, se multiplicó por un factor de 6.2 en más de 56 veces al pasar de 9.5 millones a poco más de 59. En ese medio siglo la población urbana creció a una tasa media anual de 3.7 por ciento, destacando las urbes de entre 500, 000 y un millón de habitantes, cuya tasa de aumento anual fue de casi 4 por ciento (CEPAL, 2014). Hoy somos ya una sociedad altamente urbanizada y esta tendencia seguirá todavía por varias décadas más, hasta consolidar el proceso de urbanización-metropolización. Ahora no solo contamos con una de las urbes más grandes del mundo, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), sino que casi dos terceras partes de los mexicanos viven en ciudades, claramente por encima de la media mundial; tenemos además, dos más –Guadalajara y Monterrey- y otras diez con más de un millón de habitantes<sup>2</sup>.

Contamos con una estructura urbana de poco más de cuatrocientas ciudades de las cuales, cincuenta y siete conforman “zonas

---

<sup>2</sup> Incluyen las zonas metropolitanas de Guadalajara (4.7 millones), Monterrey (4.3), la número 72 y 84 respectivamente. Siguen Puebla (2.8); Toluca (1.9); Tijuana (1.8); León (1.7); Cd. Juárez (1.4); Torreón (1.2); Querétaro (1.1); San Luis Potosí (1.1), Cancún (1.1) y Mérida (1.0).

metropolitanas” (ONU Habitat – SEDESOL. 2015). Por otra parte, existen doce ciudades o áreas metropolitanas con más de un millón de habitantes cada una; cerca de treinta con medio millón o más, y 167 con más de cien mil habitantes. Si bien en términos cuantitativos, por su dimensión demográfica e importancia económica se trata de uno de los sistemas urbanos más grandes del mundo. También se cuenta con una docena de dinámicas áreas metropolitanas binacionales con los Estados Unidos, la principales Tijuana-San Diego, con casi cinco millones de habitantes, que por sí misma es la doceava área metropolitana de Norteamérica), Ciudad Juárez-El Paso, Matamoros-Brownsville.

La población se concentra más y más en las mayores urbes, conformando un patrón “polinuclear” en función de grandes zonas metropolitanas, donde habitan entre 85 y 90 millones de mexicanos. Existe además, una zona megalopolitana, algo todavía infrecuente en el mundo: una verdadera amalgama de zonas metropolitanas, o “corona de ciudades” en torno a la Metrópoli de la ZMCM, en torno a la cual se nuclea las zonas metropolitanas de Puebla, Pachuca, Tlaxcala, Toluca, Cuernavaca y Querétaro y sumando cerca de treinta millones de habitantes, está en pleno crecimiento y está entre las primeras del mundo.

Esta vasta red de ciudades, es una gran construcción social y de un enorme capital material y humano; este México urbano es esencialmente una buena noticia, pues nos pone potencialmente en el umbral del desarrollo económico y social (Almejo, R., J. García e I. Benítez. 2014). Sin embargo, exhibe grandes carencias y enfrenta desafíos de gran envergadura.

Este gran impulso urbano de México, se ha sostenido ya por cerca de siete décadas y

previsiblemente lo seguirá haciendo algunas más (Cuadro 4), aunque a ritmos más lentos, acompañando a la transición demográfica de México, pero también se explica por el proceso de desarrollo del país<sup>3</sup>. Así, nuestras ciudades lideran nuestro desarrollo y se van insertando en el proceso de globalización de diversas maneras e intensidad, sobre todo las más grandes, que son también las más productivas.

Las ciudades juegan un papel cada vez más preponderante en la globalización, que puede entenderse también como una vasta red de ciudades articuladas. Son los verdaderos motores de innovación y crecimiento. Las ventajas de las economías de aglomeración, la densidad de los mercados de consumo, así como la acumulación de conocimientos, capital humano y financiero en su territorio, hace cada vez más claro que en cualquier

estrategia exitosa de inserción en el proceso de globalización, es indispensable contar con ciudades competitivas, accesibles, bien equipadas, sostenibles y conectadas a la inmensa y creciente red de las comunicaciones instantáneas. La Ciudad de México se convirtió en una de las tres aglomeraciones urbanas del mundo hacia finales del siglo pasado, lo cual es de la mayor importancia estratégica para el país.

Esto significa también que la agenda de desarrollo nacional reclama mayor atención al equipamiento, la provisión de vivienda y suelo urbanizable, el transporte público, el medio ambiente y el agua; así como la conectividad, educación, el combate a la pobreza y la inseguridad urbana. En suma una mayor inversión en zonas urbanas.

Además de la ZMCM, las otras grandes zonas metropolitanas, la de Guadalajara y Monterrey, Puebla y Tijuana, podrán tener un rol protagónico y relativamente activo en la red mundial urbana. Las demás, probablemente jugarán un papel subordinado, pero no necesariamente vinculadas a las mayores urbes nacionales. Por ejemplo, León puede articularse con las cadenas de oferta del sector

3 La contraparte de esta mutación urbana, es la transformación estructural que también atañe al medio rural, al campo mexicano. En estas últimas décadas, la población rural (aquella que se asienta en poblaciones menores a 15 mil habitantes) ha empezado a disminuir, primero en términos relativos y ahora ya en números absolutos. Esto ha sucedido sistemáticamente en el proceso de desarrollo económico en prácticamente todos los países, a lo largo del siglo XX.

**Cuadro 4: Crecimiento de la población por grupos de edad, según tipo de metrópoli**

No. de habitantes	2010			2030			TCMA 2010-2030
	Número	Población	% de población	Número	Población	% de población	
Mayores de 1 millón	11	42 106 646	51	19	59 210 882	59.7	1.72
500 000 a 999 999	23	17 247 037	20.9	19	14 466 514	14.6	-0.88
100 000 a 499 999	62	13 794 227	16.7	66	15 561 964	15.7	0.6
50 000 a 99 999	39	2 756 137	3.3	55	3 534 067	3.6	1.25
15 000 a 49 999	239	6 725 409	8.1	225	6 489 624	6.5	-0.18
Total	384	82 629 456	100	384	99 263 051	100	0.92

Fuente: Almejo, R., J. García e I. Benítez. (2014).

cuero-calzado internacional, Cancún-Playa del Carmen es ya un continuum clave en los circuitos turísticos globales, Tapachula puede ser un centro logístico para los agronegocios de toda Centroamérica. Curiosamente, este conglomerado de urbes se contrapone a un México rural de muy pequeños asentamiento, más de 170 mil minúsculos poblados rurales de menos de 2,500 habitantes, muchos de ellos pertenecen a comunidades indígenas. Estas pequeñas poblaciones, muchas de ellas de apenas unos cientos de habitantes, abrigan a poco más de veinte millones de personas casi siempre viviendo en condiciones de pobreza, y presionan a los ecosistemas pues inducen cambios continuos de uso del suelo. Además, cuesta mucho llevar servicios, sobre todo los de electricidad y agua. Otros más son pequeños asentamientos a la vera de las carreteras o en las afuera de ciudades más grandes y acabarán por ser engullidos por éstas.

El gran número de sistemas regionales y urbanos, su complejidad y heterogeneidad, así como sus potencialidades, no son captados plenamente en las aproximaciones generales

al desarrollo regional. Sus particularidades y contradicciones desafían las clasificaciones y las jerarquizaciones. Los sistemas urbanos están experimentando los múltiples efectos del crecimiento demográfico, del cambio estructural, de la modificación de las corrientes migratorias nacionales e internacionales y de otros impactos del proceso de cambio. El éxito de algunas regiones se experimenta como el logro de sus ciudades, y las consecuencias del estancamiento, por ejemplo de las actividades petroleras, se resiente localmente, en buena medida, en las dificultades de urbes que fincaron su expansión en las ramas económicas vinculadas directa o indirectamente. De hecho, el mayor crecimiento demográfico de las últimas dos décadas no sólo se ha experimentado en las regiones que han tenido mayor protagonismo en las exportaciones, sino también en los servicios turísticos y de otros tipos (cuadro 5).

La mayoría de las grandes ciudades mexicanas son de origen colonial, casi todas ellas fundadas en el siglo XVI: tal es el caso de nada menos que dieciocho de las veinticinco mayores, incluyendo, desde luego,

**Cuadro 5: Población por regiones 1993-2014**

Región	1993	2014	Crecimiento absoluto	Crecimiento porcentual
Peninsular	2,810,822.00	4,515,526.34	1,704,704.34	60.6
Noroeste	7,543,570.00	11,226,338.40	3,682,768.40	48.8
Estados Fronterizos	14,511,996.00	21,440,654.25	6,928,658.25	47.7
Noreste	5,850,106.00	8,516,309.54	2,666,203.54	45.6
Nacional	91,600,655.00	119,713,203.50	28,112,548.48	30.7
Centro-Este	30,496,966.00	39,600,392.29	9,103,426.29	29.9
Norte	9,823,389.00	12,637,272.88	2,813,883.88	28.6
Sur	10,128,100.00	12,719,487.69	2,591,387.69	25.6
Centro-Oeste	16,329,540.00	20,152,539.92	3,822,999.92	23.4
Este	8,618,162.00	10,345,336.43	1,727,174.43	20

Fuente: Elaboración basada en CONAPO (2015), e INEGI (2014).

a las tres más grandes. Las excepciones están en la frontera norte y Chihuahua; y desde luego en Cancún, que despegó apenas en los años setenta del Siglo XX. Esas ciudades, y otras más por origen o por adopción, tienen una traza urbana original compacta, de tipo ortogonal, y fueron creciendo a partir de esa traza ordenada y predecible hasta romperla en la mayoría de los casos ya entrado el siglo pasado. Pocas de ellas lo hicieron mejorando su aspecto y funcionalidad, menos todavía aquellas que crecieron más y más rápido, hacia el último tercio del Siglo XX.

La mayoría de las ciudades se han extendido desordenadamente, siguiendo la lógica que les imponían los pasos o los "libramientos" carreteros o la disponibilidad de tierras aledañas, cuando la peculiar tenencia de la tierra mexicana, lo hacía posible, legalmente, o no. Por eso, gran número de nuestras ciudades tienen ahora una forma urbana híbrida, en parte compacta y en parte extensa. Centros de gran belleza y "afueras" a menudo monótonas y poco atractivas. Últimamente, se les empiezan a adicionar centros de servicios y ya en este siglo, aparecen aquí y allá, sin ningún orden, desarrollos habitacionales masivos de tipo horizontal, en parte por la utilización de tierra ejidal a precios muy bajos, con viviendas que en muchos casos son abandonadas pronto. Por su parte, los puertos mexicanos a menudo exhiben también esa forma híbrida, pero mediada por la costa y sus playas, cuando las hay, pero desgraciadamente, pocos de ellos las han aprovechado bien y con visión de largo plazo, incorporando plenamente la belleza del paisaje marítimo y costero a sus límites y panorama urbano.

El tema de la "forma urbana" no solo es un detalle histórico-arquitectónico, pues viene

cobrando relevancia a raíz de las discusiones sobre cuál puede ser la forma urbana idónea para la lograr la sustentabilidad y enfrentar el cambio climático. El México urbano con su forma urbana híbrida de centros compactos y anillos exteriores urbanos más extendidos y relativamente baja densidad. Pero la típica ciudad extendida de tipo norteamericano, con sus suburbios de bajísima densidad no tiene, en realidad, contrapartes mexicanas, si bien en el norte hay algunos ejemplos de ese tipo y si Ciudad Satélite, en el Estado de México, pudo ser considerada así en sus orígenes, hoy está completamente integrada a la densa trama urbana de la ZMCM.

La discusión en torno a la forma urbana óptima es hoy un contrapunto entre las ciudades americanas (y australianas), mucho más recientes y extensas en un vasto territorio y las europeas, que se desarrollaron mucho antes y son más estrechas y no fueron planeadas en función del automóvil. La tesis a favor de las "ciudades compactas" y densas, con una gran mezcla de actividades, sostiene que tal concentración permite recorridos de corta distancia y a pie o en bicicleta. Mientras más compacta una ciudad, menor presión sobre el medio ambiente rural, menor consumo de energía para el transporte (y por tanto menos emisiones de CO<sub>2</sub>) y mejor calidad de vida. Por otra parte, se requiere menos infraestructura y de menor longitud en el caso de vialidades, por lo que equiparlas resulta más económico. Por otra parte, el argumento a favor de las "ciudades extensas" sostiene que los ciudadanos tienen a su disposición grandes zonas arboladas y lejos de zonas industriales, a menudo ruidosas y contaminadas. En otras palabras, perpetuar la elusiva arcadia del suburbio.

La densidad, que no es precisamente sinónimo de "compacto" es un buen indicador

indirecto del tipo de formas urbanas. A nivel internacional, la densidad urbana es medida crudamente por el número de habitantes por kilómetro cuadrado de superficie de ciudad<sup>4</sup>. Un análisis de las ciento veinticinco grandes ciudades medidas por su densidad, arroja claros y bastante predecibles resultados: Son, con mucho, las asiáticas las ciudades más densas, con Mumbai y Kolkata (Calcuta) a la cabeza, seguida cerca por ciudades pakistaníes y chinas. Veinte de las veinticinco ciudades más densas del mundo son asiáticas; las siguen, en general europeas y latinoamericanas y por último, las menos densas son las de América del Norte (excluido México) y Australia. La Ciudad de México es bastante densa, ocupa el lugar número 27, pero Mumbai es casi tres veces más densa y es apenas algo más doble de densa que París, que ocupa el lugar 69. Su gemela, la otra "megaurbe" latinoamericana, Sao Paulo, predeciblemente, es de muy semejante densidad. Guadalajara y Monterrey, algo menos densas, están muy cerca en la tabla.

El tema es de la mayor importancia, y en el caso de las ciudades mexicanas es claramente preferible el contar con ciudades, razonablemente compactas y densas. Desgraciadamente, las últimas dos décadas han favorecido exactamente lo contrario: La expansión horizontal sobre la vertical, de forma desordenada, y devoradora de territorio y recursos. En nuestro país, también está proliferando, sobre todo en algunos estados una "urbanización difusa", caótica y nociva para el medio ambiente. El Estado de Morelos es un claro ejemplo, pero hay más. Son ciudades donde la interfase rural-urbana no encuentra límites precisos. Todo esto resulta

devastador para los recursos naturales, los ecosistemas boscosos y el paisaje. Casi todas devoran suelo cada vez más escaso, en lugar de pugnar por la redensificación y las formas urbanas compactas, como las ciudades europeas.

De este modo, un rasgo común de todas las regiones en las últimas décadas ha sido la acelerada expansión de las áreas urbanas, a un ritmo notablemente mayor que la expansión demográfica, sobre todo en las zonas metropolitanas (Cuadro 6). La superficie urbana se incremento 5.9 veces de 1980 a 2010 en 59 zonas metropolitanas, en tanto su población se multiplicó por 1.9.

Así, por un lado, las ciudades han impulsado un claro desarrollo económico. Ahora la gran mayoría de los mexicanos cuenta con más y mejor accesibilidad, acceso a agua potable y saneamiento y muchos otros indicadores objetivos de bienestar han mejorado, de la mano a la intensa urbanización del país. Pero por otro lado, ha crecido el fenómeno de la "urbanización de la pobreza" y en nuestras ciudades viven alrededor de treinta millones de pobres, lo cual está incidiendo en los indicadores de rezago social en las entidades (cuadro 7). Ahí debe actuarse con políticas públicas, a la vez que territoriales. Una forma de combatir la pobreza urbana, es darle valor a los barrios y a la vivienda de la gente, no dotarlos de viviendas tan precarias que al cabo de poco tiempo, derrumban su valor y con ello su patrimonio.

---

<sup>4</sup> El tema de la densidad es equívoco, pues las ciudades suelen crecer en torno a "anillos" de progresiva menor densidad, conforme se alejan de un centro original.

**Cuadro 6: Zonas metropolitanas (ZM) mayores de un millón de habitantes. Evolución de la población y la superficie urbana 1980-2010**

Zona Metropolitana	Población			Superficie urbana (solo incluye manzanas)		
	1980	2010	Veces de incremento de 1980 a 2010	1980 (ha)	2010 (ha)	Veces de incremento de 1980 a 2010
Total de las 59 ZM	32796164	63836779	1.9	156923	929335	5.9
Subtotal de 11 ZM de más de 1 millón de habitantes.	23384244	41369040	1.8	101543	509332	5
ZM del Valle de México	14122991	20116842	1.4	51908	185291	3.6
ZM de Guadalajara	2244715	4434878	2	12726	48585	3.8
ZM de Monterrey	2061744	4106054	2	12855	63018	4.9
ZM de Puebla-Tlaxcala	1111266	2728790	2.5	4871	61301	12.6
ZM de Toluca	568004	1936126	3.4	1309	35208	26.9
ZM de Tijuana	491797	1751430	3.6	6101	26672	4.4
ZM de León	732845	1609504	2.2	2502	17031	6.8
ZM de Juárez	567365	1332131	2.3	4125	25828	6.3
ZM de la Laguna	689195	1215817	1.8	2364	18893	8
ZM de Querétaro	323275	1097025	3.4	728	12612	16.1
San Luis Potosí- Soledad de Graciano Sánchez	471047	1040443	2.2	2000	14893	7.4

Fuente: Elaborado a partir de ONU-Habitat (2015) Reporte Nacional de Movilidad Urbana en México 2014-2015.

**Cuadro 7: Carencias por acceso a los servicios básicos en la vivienda en México. 2010, 2012 y 2014 (porcentajes)**

Entidad federativa	Población en viviendas sin acceso al agua			Población en viviendas sin drenaje			Población en viviendas sin electricidad			Población en viviendas sin chimenea cuando usan leña o carbón para cocinar		
	2010	2012	2014	2010	2012	2014	2010	2012	2014	2010	2012	2014
Aguascalientes	1,5	0,5	1,0	2,4	1,7	1,4	0,4	0,8	0,1	2,1	1,7	1,7
Baja California	1,4	1,8	7,5	5,2	2,7	6,5	0,3	0,3	0,4	0,8	0,6	1,2
Baja C. Sur	3,6	2,5	3,8	5,9	3,9	7,9	0,4	0,7	0,3	1,8	2,8	2,7
Campeche	9,5	4,3	10,4	14,1	7,7	8,1	2,0	0,3	1,0	29,5	28,8	30,6
Coahuila	2,6	3,0	3,4	3,3	3,2	2,8	0,1	0,4	0,2	0,9	0,3	0,7
Colima	2,3	2,6	0,7	1,4	0,6	0,8	0,3	0,1	0,2	7,9	5,7	8,9
Chiapas	25,2	20,2	26,4	15,4	21,0	10,2	3,1	2,1	0,6	48,6	47,5	44,4
Chihuahua	3,2	2,6	4,5	5,6	2,6	5,9	2,8	0,7	2,6	0,7	1,5	1,9
Distrito Federal	3,2	2,3	1,2	0,6	0,8	0,5	0,1	0,0	0,0	0,4	0,4	0,2
Durango	8,0	5,3	2,3	14,1	9,4	8,5	0,6	0,2	0,5	3,0	1,6	5,0
Guanajuato	5,6	3,2	3,5	10,9	9,1	6,4	0,7	0,8	0,7	8,5	9,4	8,7
Guerrero	26,5	33,6	33,3	25,6	21,8	20,8	0,8	1,1	1,1	40,8	39,5	40,1
Hidalgo	13,4	9,0	8,1	15,8	12,2	11,3	2,3	0,8	0,9	21,5	18,4	19,6
Jalisco	8,0	4,2	3,1	3,1	3,3	1,2	0,2	0,1	0,4	4,5	4,7	3,4
México	7,3	4,9	4,4	9,9	6,9	6,7	0,7	0,2	0,5	6,0	4,5	5,3
Michoacán	9,9	14,5	7,6	13,7	10,9	11,9	0,7	0,9	0,6	15,4	16,1	15,1
Morelos	8,9	5,1	12,5	7,2	5,5	4,4	0,0	0,3	0,3	9,2	11,5	13,5
Nayarit	5,3	9,5	5,1	7,2	7,7	5,7	1,7	3,6	0,8	10,6	13,3	9,3
Nuevo León	0,9	1,0	2,2	2,2	2,4	3,1	0,0	0,0	0,0	0,6	0,8	0,6
Oaxaca	16,9	20,0	23,0	31,2	23,3	26,7	0,8	2,1	1,3	43,5	43,4	48,5
Puebla	12,5	13,8	11,3	14,3	14,0	11,0	0,7	0,5	0,4	24,8	17,9	19,3
Querétaro	8,4	4,3	5,3	7,7	6,0	5,6	1,3	0,9	0,4	11,6	10,1	8,7
Quintana Roo	2,4	0,9	5,7	4,0	2,7	2,3	1,0	0,7	1,2	13,9	13,6	13,9
San Luis P.	13,1	14,6	13,2	20,3	21,9	14,1	2,2	2,2	2,5	18,5	15,2	15,7
Sinaloa	5,1	5,7	7,9	9,1	8,2	8,5	0,2	0,4	0,4	8,5	10,9	12,0
Sonora	5,3	3,3	2,9	10,3	10,1	4,6	0,6	0,5	0,6	6,8	4,8	3,4
Tabasco	20,6	20,6	19,3	6,0	4,8	6,5	1,0	0,8	0,4	28,5	33,5	31,9
Tamaulipas	8,9	2,7	2,4	13,7	8,5	7,8	0,5	0,1	0,6	2,8	1,6	3,8
Tlaxcala	1,3	2,5	2,0	6,0	7,0	4,2	0,3	0,3	0,3	8,8	9,1	7,9
Veracruz	17,6	24,5	14,1	18,2	15,6	15,1	1,3	1,0	1,0	26,8	23,7	27,7
Yucatán	3,6	3,9	1,3	19,0	18,6	15,5	1,0	1,1	0,9	31,2	37,5	38,4
Zacatecas	6,7	3,4	6,2	12,7	7,1	7,5	0,5	0,7	0,4	3,3	2,5	3,1
Nacional	9,2	8,8	8,2	10,7	9,1	8,1	0,9	0,7	0,6	13,7	12,9	13,4

Fuente: Coneval 2015.

## Ciudades, sustentabilidad y cambio climático

Tanto en los contextos urbanos como en los rurales se acrecientan desafíos por el acelerado cambio en el uso del suelo, la disponibilidad y la calidad del agua, la contaminación atmosférica y el manejo eficiente de residuos. La sustentabilidad ambiental del desarrollo es de hecho uno de los criterios clave del desarrollo nacional y de las regiones, y tiene como premisa alcanzar un efectivo ordenamiento del territorio, la reducción de la huella ambiental de las actividades humanas, nuevos esquemas de movilidad intra e interurbanos, la protección y recuperación de los paisajes, y la mitigación y la adaptación ante los impactos del cambio climático.

Ente las mutaciones radicales que habrán de enfrentar las ciudades a lo largo del presente siglo, destacan tres: Primero, la globalización y sus consecuencias, que las trastocará en entidades más autónomas de su entorno y enlazadas a una red de ciudades muy vinculadas, pero competitivas entre sí; Segundo, esto se acelerará por el continuo y cada vez más profundo avance de las revoluciones científicas, sobre todo, en este caso, de la digitalización y profundización de la informatización planetaria. Las ciudades deberán enfrentar los desafíos de la aceleración del cambio tecnológico y la universalización de la "sociedad en red", pero se acelera, asimismo, el cambio en los patrones de generación y consumo de energía, el arribo a escala comercial de los nanomateriales, la genética, etc. Tercero, todo esto se acompañará de los desafíos del cambio climático que hará aún más imperativo transitar hacia la sustentabilidad ambiental del desarrollo. Los tres fenómenos se entrelazan, interactúan y se influyen entre sí. Las ciudades que sepan asumir y

confrontar dichos cambios, adueñarse de las tecnologías que los propician, emergerán como las triunfadoras del siglo XXI.

Por otro lado, es claro que México en general, y las ciudades mexicanas están lejos de transitar de forma sistemática hacia la sustentabilidad. Por ejemplo, el agua, cada vez más escasa (pues hay una creciente población que la demanda y su oferta es, por definición, finita) no puede traerse ya desde cuencas remotas. Cada vez se dificultan más los transvases. En algunas áreas metropolitanas, destacadamente en la del Valle de México, desde hace décadas dejó de sostenerse el consumo en base a las disponibilidades de sus cuencas hidrográficas, en base a los equilibrios de la sustracción con las recargas. Para evitar que tal situación continúe generalizándose y agravándose, es preciso racionalizar los consumos hídricos en cada ciudad, pero también tratarla y reciclarla.

Pocos ejemplos más irracionales en el uso del agua que el de la Ciudad de México, que en buena medida se abastece de la vertiente del Pacífico, se transporta con altos costos de energía, se utiliza con baja eficiencia y se desecha, junto con el agua pluvial, sin el tratamiento adecuada en la vertiente del golfo, hacia la cuenca del Pánuco. Pero son muchas las ciudades sedientas, sobre todo en el norte las que encaran problemas de agua, como Hermosillo, Sonora, y que luchan por su agua hasta la última gota. No es el caso del Sur y el Este, como Villahermosa, Tabasco, la capital del Trópico Húmedo mexicano, que lejos de tener problemas de falta de agua, padece sus excesos y una mala distribución de la misma. Quizá es, con Tapachula, la ciudad mexicana que más está sufriendo los eventos climáticos extremos que predice el calentamiento que significa el cambio climático.

Es raro el municipio que maneja y trata sus residuos eficientemente, y si bien han aumentado los rellenos sanitarios, su manejo por lo general incumple las normas, con los consiguientes riesgos sanitarios y la mayor emisión de metano, uno de los más potentes gases de efecto invernadero. También es el caso del transporte público, parte vital de cada ciudad, con impactos en la calidad de vida y el clima. Suele ser caótico, ineficiente y altamente contaminante. Cierto, esquemas del tipo metrobús, con sistemas de transporte rápido de superficie, son un evidente paso en la dirección correcta, pero hasta ahora no ha sido suficiente ni se generalizado en la mayoría de nuestras ciudades grandes. La mayor parte grandes zonas metropolitanas de México, tienen niveles de contaminación atmosférica que exceden las normas (INECC 2014). Aún cuando algunas ciudades, sobre todo la ZMCM ha reducido sus niveles de contaminación, aunque con riesgos de perder lo ganado, en la mayor parte de las otras metrópolis mexicanas la contaminación muestra tendencias negativas en algunas de las emisiones normadas, como Guadalajara y Monterrey.

En el tema de la energía (y el transporte, por lo mismo) radica el principal desafío a la sustentabilidad urbana, tanto por el tema de la contaminación, como por la acumulación de gases en la atmósfera como el bióxido de carbono (CO<sub>2</sub>). Aquí se empata de modo decisivo la lucha climática con el imperativo de la sustentabilidad. En el país, la Ciudad de México emite aproximadamente el 15% de las emisiones globales de efecto invernadero, cifra relativamente baja, que se debe a tres factores: a que el índice de primacía de la Ciudad ha disminuido ante la ya muy extensa red de ciudades; al impacto -muy alto en conjunto- de las emisiones en las

ciudades petroleras, y por último, a su cambio estructural hacia una "ciudad terciara", con predominio de servicios o industrias más "limpias" (SEMARNAT, 2014). El transporte es responsable por poco más del 50% de todo lo que se emite, pero son pocas las ciudades que han asumido seriamente la agenda de la sustentabilidad y el cambio climático.

Es necesario tomar en cuenta el suelo, el territorio para que las ciudades crezcan, se construyan y reinventen así mismas. El suelo para hacer ciudad es crecientemente escaso y padecemos un muy deficiente acceso al suelo en ausencia de mercados de tierra claros y transparentes. Entre 2015 y 2050 la población mexicana podría aumentar en poco más de 30 millones de personas (Conapo, 2015), la gran mayoría de las cuales se ubicará en ciudades que ya tienen presiones en la disponibilidad de suelo, y sobre todo de suelo seguro por sus condiciones topográficas y de exposición a riesgos.

Para conseguir acceso a la tierra aledaña a las ciudades, usamos en forma precaria, cuando no ilegal, la legislación ejidal y agraria, que tiene fundamentalmente un propósito agrícola y rural antes que urbano. Ello impide sobre todo, planificar adecuadamente tanto la vivienda como la infraestructura urbana, lo que es fundamental para confrontar la creciente pobreza e informalidad. La expansión urbana, en la mayoría de los casos, es no solo horizontal, sino caótica y caprichosa. No existe ya un sistema nacional de planificación territorial, pues las reformas al artículo 115 de la Constitución transfirieron a los municipios ese tipo de responsabilidades, y no se puede garantizar un manejo mínimo de normas de uso del suelo, edificación, infraestructura, cuidado del territorio y paisaje. Los resultados están a la vista y son muy negativos: la inmensa

mayoría de los proyectos habitacionales de bajo costo de los últimos años están perdiendo valor aceleradamente, pues están ubicados lejos de los más elementales servicios urbanos y de transporte. Dichos proyectos degradan el paisaje y se degradan a sí mismos muy rápidamente. Se construye vivienda, comúnmente de mala calidad, sin desarrollar ciudad.

En los próximos veinte años, con el avance de la urbanización, se necesitará alrededor de un millón de viviendas al año, considerando los rezagos existentes. Las ciudades que más crecerán entre 2010 y 2030 son las turísticas, a una tasa promedio anual de 2.24 por ciento, seguidas de las capitales estatales (Almejo, R., J. García e I. Benítez, 2014). Desde luego que esto puede ser una noticia positiva, si se hace en el suelo y las condiciones adecuadas, si sirve para transitar hacia ciudades más compactas y densas. El avance caótico y disperso, como hasta ahora viene dándose, simplemente no es sostenible. Se debe apostar a la ciudad razonablemente compacta, por usar el suelo aledaño, más próximo a sus centros originales, que como se mencionó, eran casi siempre compactos y, hasta donde sea posible, redensificar sus espacios vacíos o dilapidados. La vivienda nueva debe ser parte, debe estar integrada a las ciudades. No se puede hacer ciudad lejos de todo y cerca de nada, rompiendo el tejido social y depauperando a sus moradores, haciéndoles pagar transporte y servicios caros y defectuosos. Para ello, se requieren reservas territoriales y hacer que la capacidad financiera de las instituciones públicas especializadas, con sus instrumentos más novedosos como las hipotecas verdes, entre otros, atiendan con seriedad y capacidad de exigencia, criterios de sustentabilidad en materia de superficies habitacionales,

áreas verdes, protección del paisaje, agua y disposición de desechos. Los instrumentos verdes bien usados, deberán genuinamente contribuir al combate al cambio climático. No solo la emisión de bonos de carbono, sino los mecanismos de desarrollo limpio y los recursos para proyectos de reforestación periurbana, como los de reforestación, conocidos como Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD).

Adicionalmente, a las propuestas de reintroducir una visión de largo plazo y una planificación urbana y territorial más estricta, se hace indispensable la aplicación de un instrumento que ya existe, pero que debe mejorarse y generalizarse, el Ordenamiento Ecológico del Territorio (OET), que le dé a México un "mapa de mapas" que sirva para entender y mejorar el uso del territorio en su totalidad; que le dé al país un mínimo de normas para la ocupación sustentable del territorio en su conjunto y formas de preservar sus biomas más significativos; que se aplique tanto en el ámbito rural como el urbano y en las interfaces de los mismos; que proteja las costas y playas de desarrollos turísticos miopes, depredadores y con visión a corto plazo. Los ordenamientos ecológicos deben estar integrados con los ordenamientos territoriales, es decir, los urbanos, y a los atlas de riesgo, a través de una legislación que los haga vinculantes sus preceptos y le dé al Estado facultad de normar y de sancionar efectivamente. Deben incluir estrategias de mitigación y adaptación ante el cambio climático y criterios sobre la necesaria conservación y restauración de los paisajes naturales y antropogénicos del país. Solo así, el promisorio avance del México urbano podrá empatar sus aspectos meritorios y positivos, con los de la sustentabilidad y capacidad para combatir el cambio climático.

Es importante detenerse brevemente en el tema de la sustentabilidad y el cambio climático, pues la incesante urbanización planetaria se da justo a la hora de otro inmenso desafío a la sociedad humana: el del cambio climático. Se debe evitar que el calentamiento supere los 2°C, y en lo posible no rebase 1.5°C, tal como lo contiene el Acuerdo de París, y así evitar que se salga de control y precipite cataclismos socio ambientales nunca antes vistos.

La sustentabilidad es un condicionante más amplio y general que el desafío climático; pero es condición necesaria para enfrentar éste. En otras palabras, el camino para enfrentar el cambio climático, pasa por asumir el imperativo de la sustentabilidad. Las gran mayoría de las acciones necesarias para confrontar al cambio climático se darán en la arena de un mundo urbano y en la preservación de los servicios ambientales desde la biodiversidad y los ecosistemas, y por eso la sustentabilidad no se trata aquí como un lema o etiqueta vacía de contenido, sino como una condicionante y a la vez requisito del desarrollo.

Es cierto que la sustentabilidad es un concepto difícil de instrumentar, pero resulta vitalmente importante si en realidad se quiere evitar el colapso de los principales sistemas naturales, como el ciclo del agua, el carbón, o la atmósfera; o si se quiere evitar el total agotamiento de recursos tan valiosos como bosques, mantos freáticos y acuíferos, entre otros. Esencialmente, la sustentabilidad postula conservar en el tiempo y el territorio el capital natural de un sistema determinado. En el medio urbano es un concepto particularmente útil. Las ciudades son sistemas abiertos, que por definición, no cuentan con todos los recursos materiales y energéticos de que disponen para consumir.

Como todo sistema natural, metabolizan materiales y los transforman en energía y desechos que, dentro de un ciclo continuo, dispersan de nuevo en el medio ambiente. Este proceso genera en el medio que rodea a las ciudades, una suerte de huella; la llamada huella ambiental, que se expresa en términos de cantidades o de superficie requerida para satisfacer el consumo de la ciudad. Si se quiere ser sustentable, al cabo del ciclo de materiales-energía se debe minimizar al máximo la huella para sostener o sustentar el capital natural utilizado por las actividades de la ciudad. De ahí que se intente disminuir el consumo de energía, del agua –mediante ahorro, reciclaje o tratamiento- y disminuir la polución, tanto en la atmósfera como en el agua y aún en el suelo. Se busca asimismo, que la energía utilizada emita cada vez menos gases contaminantes y bióxido de carbono (CO<sub>2</sub>). También se intenta conservar los bosques urbanos y zonas arboladas, tanto para fijar los suelos y atraer o conservar humedad, como para absorber carbono. En otras palabras, se trata de minimizar el uso de recursos externos a la ciudad, usándolos más eficientemente y evitar al máximo la contaminación externa, de reducir al máximo la huella ambiental. En la gran mayoría de los casos, las ciudades mexicanas están hoy día, lejos de transitar hacia la sustentabilidad, más bien al contrario, se van alejando progresivamente de la misma.

Actualmente, las concentraciones en la atmósfera de bióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) se siguen acumulando masivamente en la atmósfera, calentando peligrosamente a la tierra. Es un cambio tan rápido que difícilmente la sociedad humana y los ecosistemas tienen tiempo para adaptarse: lo que tardó milenios, la mano del hombre lo está induciendo en un solo siglo. Por eso no es viable esperar ni

suponer que se podría actuar gradualmente, y es en las ciudades donde se libra la mayor batalla para contener al calentamiento global. Las ciudades consumen dos terceras partes de la energía consumida en el mundo y son responsables de la mayor cantidad de gases de invernadero. Pero al mismo tiempo, son muy vulnerables a sus estragos, sobre todo los puertos y ciudades en áreas de climas extremos. Las ciudades, como islas de calor, exacerbaban el impacto del calentamiento en todos los centros urbanos. En ellas se alberga ya la mitad de la población del mundo, en ellas se encuentra la industria global y, sobre todo, sus sistemas de transporte frecuentemente consumen enormes cantidades de combustibles fósiles. Por consiguiente, en las ciudades está en gran medida, la solución al calentamiento global.

### **Desarrollo comprometido por el deterioro ambiental**

Junto con los problemas de pobreza y desigualdad; de enrarecimiento del sistema democrático, desconfianza de una ciudadanía cada vez más escéptica sobre la honorabilidad de los gobernantes, desvinculada de la esfera pública y con menos credibilidad de las instituciones; de la inseguridad, la violencia y la emergencia de riesgos sociales cada vez más complejos, entre otros grandes y muy visibles problemas, el desarrollo de México a largo plazo está comprometido por la profundidad y la extensión de los problemas ambientales que le aquejan.

Los efectos del descuido respecto del medio ambiente han afectado las posibilidades de mejorar la vida ahora y en el futuro. La naturaleza ha respondido con acritud al irresponsable manejo de los recursos que

ofrece y al progresivo –y en muchas casos, irreversible– daño a los ecosistemas y a la atmósfera. Numerosos daños son mundiales y afectan territorios inmensos que a su vez, por el deterioro que sufren, afectan ya o afectarán en un futuro no tan lejano a otras partes del planeta y en cierto sentido, al planeta entero.

Los plazos para el deterioro y el agotamiento progresivos hacia la insustentabilidad ambiental son variables en tiempo y lugar; los pronósticos al respecto han venido confluyendo más allá de las perspectivas disciplinarias de quienes los formulan. Hay una estrecha relación entre los males ambientales y sociales que la sociedad política alcanza a discernir sólo en aspectos que no comprometen las decisiones y los recursos económicos en el corto plazo: si bien hay problemas ambientales globales, es cierto también que en el plano local (naciones, territorios, ciudades) está el origen y el destino de esos problemas y por lo demás es ahí en donde se puede intervenir con significado y certidumbre. La sustentabilidad del desarrollo, que en la corriente principal comprende las interacciones económicas y sociales con las ambientales, presupone un cierto anhelo de vida y no sólo un “anclaje” en la vida que se conoce. El deterioro y el agotamiento de los recursos naturales –agua, vegetación, diversidad de la vida y riqueza inanimada...–, la contaminación del aire y del hábitat de ciudades y campos, el incremento de los desechos, son la materia de la práctica política y de las decisiones individuales.

Son amplias las evidencias del deterioro ambiental: deforestación, contaminación de cuerpos de agua y del aire, desaparición de especies y la disminución de la capacidad de carga de los ecosistemas son hechos que, en diversa proporción y velocidad ocurren en el

territorio nacional. Las constataciones de que el planeta se encuentra en un proceso de cambio climático, determinado claramente por las actividades antropogénicas, ha revelado la vulnerabilidad humana a una escala insospechada que requiere atención pronta y decidida. Este obliga, en los hechos, a una revisión de los modelos de producción y consumo predominantes.

Desde su origen, la noción de desarrollo sustentable ha tenido un significado más amplio que crecimiento económico o desarrollo económico. La componente de sustentabilidad no es adjetiva, se construye como parte de una categoría compuesta que permite entender jerárquicamente una dimensión del desarrollo, en breve su sostén o soporte, que está constituido por todos los bienes y sistemas naturales que son esenciales para la vida y su continuidad. Las dimensiones de esta categoría tales como preservación, conservación, persistencia y otras se refieren a la duración, en este caso, del desarrollo, como fenómeno en transformación y cambio. Como tal, el desarrollo sustentable no se equipara categorialmente a crecimiento económico, si bien tampoco se contraponen, aunque un crecimiento de calidad ambiental deficiente sí es contrario a la sustentabilidad del desarrollo.

Una de las grandes orientaciones que facilitan el acercamiento a los problemas de la calidad ambiental del desarrollo, es el del desacoplamiento entre crecimiento económico e impacto ambiental, de forma agregada y en sus distintas vertientes de agotamiento o degradación de los ecosistemas y sus servicios. De una manera directa, desacoplar "significa aquí utilizar menos recursos por unidad de producción económica y reducir el impacto ambiental de todos los recursos que

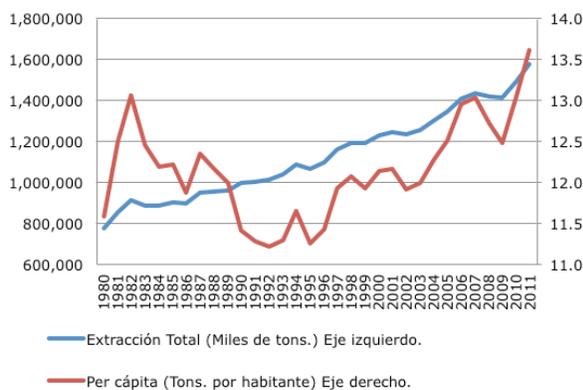
se usen y de todas las actividades económicas que se emprendan." (PNUMA, 2011, pp. 8-9).

Las diversas expectativas de crecimiento económico suponen efectos variables sobre el desarrollo sustentable, lo cual no significa que un menor crecimiento al formulado como deseable desde el punto de vista económico no sea significativamente depredador y contaminador. El desacoplamiento pasa también por los problemas de la pobreza y la desigualdad; en ambos casos, nivelar el piso y cerrar la brecha significa, *ceteris paribus*, incrementar el consumo. Con todo y que en las décadas recientes el crecimiento económico ha sido bajo, el impacto ambiental absoluto se ha incrementado, con todo y que en ciertos sectores se advierten algunas tendencias a reducir su intensidad o las ineficiencias. Hacia delante, con todo y las incertidumbres, puede decirse que si no se acelera notablemente el desacoplamiento, persisten preocupantes amenazas para la sustentabilidad de nuestro desarrollo.

A largo plazo, los datos sobre la extracción y uso de recursos naturales para México, por un lado, un crecimiento neto del volumen de recursos extraídos y usados –un incremento de cerca de 495 millones de toneladas utilizadas–, y por otro un comportamiento errático de las tasas de uso por persona, que sin embargo muestra una tendencia al alza desde mediados de los años noventa (gráfica 2). El crecimiento de la población inhibe la percepción sobre la magnitud de la extracción y la utilización de los materiales naturales. La extracción de recursos naturales significa que habrá impactos ambientales diversos; en muchos de los casos, debido a condiciones sociales, económicas y políticas, esos impactos serán negativos, con las consecuencias siempre previsibles de deterioro, agotamiento

y vulnerabilidad creciente de los ecosistemas. Es obvio que la actividad humana de aprovechamiento de la naturaleza es imprescindible, pero la intensidad de uso de los recursos que provee, así como extensión del espacio físico intervenido, hace que esa actividad sea deletérea y termine afectando al sistema natural.

**Gráfico 2. Indicadores agregados de desacoplamiento: extracción de Materiales en México, 1980-2011. Totales (miles de toneladas) y por habitante (toneladas por persona)**

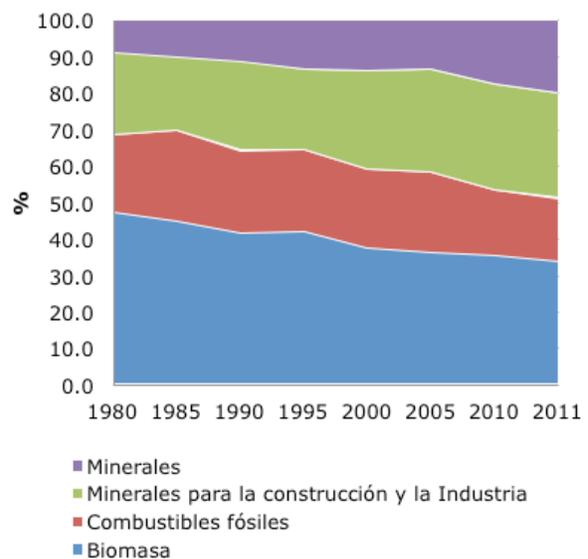


Fuente: Elaboración propia con datos de Material Flows: [www.materialflows.net/home](http://www.materialflows.net/home) Para población: CONAPO (2015), e INEGI (2014). Los datos sobre población para las estimaciones per cápita del periodo 1980-1989 se tomaron de las Estadísticas Históricas de México, vol 1. (INEGI, 2000), ahora disponibles en línea: <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/ehm/ehm.htm>. Los datos correspondientes al periodo 1990-2011, fueron procesados con información del Consejo Nacional de Población: <http://www.conapo.gob.mx>

Es importante distinguir los diferentes materiales que son extraídos y utilizados como se observa en la gráfica 3. Se puede apreciar en ella la distribución porcentual de los cuatro agregados principales de materiales; se distingue en primer lugar una redistribución a favor de aprovechamientos dirigidos a la actividad industrial y minera; esta última con un incremento sustantivo de 12 puntos, mientras que la utilización de biomasa (en la que se incluye la alimentación

humana y animal) muestra una diferencia en periodo de más de 13 puntos; es importante subrayar que la actividad minera se realiza en condiciones de insustentabilidad clara, en la medida en que los proyectos de extracción se realizan con procedimientos inadecuados o francamente depredadores (extracción a cielo abierto, limpieza en presas de jales que no cumplen con las normas ambientales). Por otro lado la utilización de materiales para la construcción (fundamentalmente cemento) y la industria han venido incrementando su participación en el total; se observa una leve disminución de la utilización de combustibles fósiles.

**Gráfico 3. México. Composición porcentual de los principales grupos de materiales utilizados 1980-2011**



Fuente: Elaboración propia con datos de Material Flows: [www.materialflows.net/home](http://www.materialflows.net/home)

La información utilizada muestra contrastes entre México y otros países en los que se viene registrando un claro desacoplamiento a largo plazo. En todo caso, el proceso es diferenciado según el tipo de análisis, desde la energía hasta diferentes grupos de materiales o de

recursos. De acuerdo al indicador utilizado, Estados Unidos ha mantenido una discreta pero constante disminución de utilización de combustibles fósiles. El descenso de las tasas de utilización en Alemania son sorprendentes y constituyen quizá un caso de “desacoplamiento” exitoso.

El análisis arroja resultados ambiguos para México, lo que se puede deber a la escasez de indicadores económicos distintos al producto o bien a las modelizaciones que se realizan para entender dicha relación. De hecho, el desacoplamiento es diferente a la reducción de la extracción y el uso de los recursos: “El desacoplamiento de recursos o impactos significa que la tasa de crecimiento del parámetro ambiental correspondiente (recursos usados o alguna medida de impacto ambiental) es inferior a la tasa de crecimiento de un indicador económico correspondiente (por ejemplo el PIB). Dicho desacoplamiento parece ser bastante común, pero no conduce necesariamente a una reducción del uso de recursos en términos absolutos. (PNUMA, 2011, p. 15).

Enseguida se resumen conclusiones basadas en un ejercicio prospectivo simple pero ilustrativo de lo que podrían ser los escenarios de extracción de materiales naturales. Los supuestos, también simples, establecen que con un crecimiento constante de las actuales tasas de utilización por persona, año 2050 habría un incremento de más de 80 por ciento con respecto al año base, el 2011. La disminución a una tasa programable de 8 toneladas por persona al final del periodo, significaría un incremento menor, de 52.4 por ciento pero aún significativo. El escenario de una utilización de materiales por persona de 5.5 toneladas (se le ha llamado tasa metabólica debido a que es sustentable en el largo plazo)

supondría un descenso inicial abrupto hacia el año 2025 y después un descenso más suave hasta llegar a una extracción similar a la de 1990.

Lo anterior sólo ilustra el hecho de que sin cambios significativos en las relaciones entre crecimiento económico y medio ambiente, por ejemplo en las intensidades de uso de recursos naturales, o en los diferentes tipos de impacto, en la próximas décadas pueden mantenerse al alza los niveles deterioro ambiental en nuestro país, es decir, podemos mantenernos en un curso de insustentabilidad del desarrollo.

En México, la discusión en torno a esta problemática continúa siendo incipiente. Si bien en lo que se refiere a las medidas de mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero y sus implicaciones en la eficiencia y la transición energética hay ya un extendido debate y se han formulado estrategias y programas de diverso tipo, en lo referido al desacoplamiento existe aún un gran rezago programático. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico ha formulado diversas recomendaciones (OCDE, 2013), y también existe una Estrategia Nacional de Producción y Consumo Sustentable, con metas poco significativas en el contexto de las tendencias actuales del impacto ambiental, y sobre todo en la perspectiva de las próximas décadas.

Tanto la Agenda de Desarrollo Sostenible 2015-2030, adoptada por México en septiembre de 2015, como los compromisos de la Declaración de París aprobada el 12 de diciembre del mismo año, suponen un esfuerzo considerable por acelerar la transición a la sustentabilidad del desarrollo. En el primer caso, a través de una mayor y mejor

integración de políticas medioambientales y productivas, con el desarrollo urbano y la planeación territorial, así como con la política social en lo que se refiere a los indicadores de bienestar vinculados a la dotación de agua y otros servicios de la vivienda. En el segundo caso, por medio de una más acelerada mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero, y de un esfuerzo más intenso de adaptación ante los impactos del cambio climático.

México comprometió en la Conferencia de las Partes (COP) 21 de la Convención de Cambio Climático diversos objetivos y metas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (cuadro 8) así como de adaptación. El compromiso general supone reducir un 22 por ciento dichas emisiones en el año 2030, tomando en cuenta el escenario tendencial como línea base.

Debe considerarse que aún cumpliéndose dicho compromiso el nivel de emisiones de

**Cuadro 6: Contribución nacionalmente determinada de México ante la COP 21 de Cambio Climático (Dic. de 2015)**

Categoría	Emisiones de gases de efecto invernadero GEI (MtCO <sub>2</sub> e). Línea base.				Meta 2030 No condicionada	
	2013	2020	2025	2030	2030	Cambio %
Transporte	148	185	205	229	181	-21
Generación de electricidad	126	143	181	202	139	-31
Residencial y comercial	26	27	27	28	23	-18
Petróleo y gas	87	123	132	137	118	-14
Industria	141	154	177	202	194	-4
Agricultura y ganadería	80	88	90	93	86	-8
Residuos (sólidos urbanos y aguas residuales)	31	40	45	49	35	-28
USCUS (usos del suelo, cambio de uso del suelo y silvicultura)	33	32	32	32	-14	-144
Emisiones directas	672	792	889	972	762	-22

Fuente: SEMARNAT, 2015. Primer informe bienal de actualización ante la Convención de Cambio Climático.

gases de efecto invernadero en el 2030 sería equivalente al que se alcance hacia el 2019, y el pico máximo de emisiones se alcanzaría alrededor del 2026.

Para los fines del desarrollo urbano y regional, es relevante considerar la gran heterogeneidad y diversidad del territorio

en México, y el hecho de que las nuevas presiones ambientales afectarán de manera diferenciada a las entidades federativas. En años recientes se recuperó la formulación de estrategias explícitas para el desarrollo regional con programas que se proponen estimular activamente la convergencia, sobre todo impulsando los estados de mayor

rezago en el Sur y el Sureste. Las estrategias en estas regiones están orientadas sobre todo al mejoramiento de la productividad, el fortalecimiento de capacidades, la preservación de los activos ambientales, la promoción de la infraestructura productiva y de los sistemas de ordenamiento urbano territorial. Las nuevas estrategias deben ser apuntaladas con mayores esfuerzos de adaptación, sobre todo en los estados y municipios más vulnerables.



## Referencias

- Almejo, R., J. García & I. Benítez. (2014). *La urbanización en México 2010-2030: un esbozo de los retos y oportunidades asociados al crecimiento urbano y regional*. En Consejo Nacional de Población (CONAPO). *La situación demográfica de México 2014*. México.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2009. *Urbanización en perspectiva*. Observatorio demográfico N° 8. Santiago de Chile.
- Consejo Nacional de Población (CONAPO). (2015). *Proyecciones de la población 2010-2050*.
- Esquivel, G. (1999). Convergencia Regional en México, 1940-1995. *El Trimestre Económico* Vol. 66 No. 264(4), 725-761.
- Esquivel, G., López Calva, L., & Vélez Grajales, R. (2003). Crecimiento económico, desarrollo humano y desigualdad regional. *ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO* No. 2003-3.
- Garduño Rivera, R. (2014). La apertura comercial y su efecto en la distribución regional en México. *El Trimestre Económico*, vol. LXXXI (2), núm. 322, 413-439.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2014). *Estadísticas Históricas de México 2014*.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2015). *Indicadores de bienestar subjetivo de la población adulta en México*. Boletín de prensa núm. 412/15. 20 de octubre de 2015. Aguascalientes, Ags. México.
- Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC). (2014). *Informe nacional de calidad del aire 2013*. México.
- ONU-Habitat. (2015). *Reporte Nacional de Movilidad Urbana en México 2014-2015*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2013). *Evaluación del desempeño ambiental México 2013*.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2015). *Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015*. Avance continuo, diferencias persistentes. México.
- Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). 2011. *Desacoplar el uso de los recursos naturales y los impactos ambientales del crecimiento económico*.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (SEMARNAT). (2011). *Subsecretaría de Fomento y Normatividad Ambiental*. Evaluación de Instrumentos Normativos del Sector Ambiental.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (SEMARNAT). (2014). *Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales (SNIARN)*.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (SEMARNAT). (2015). *Primer informe bienal de actualización ante la Convención de Cambio Climático*.

Sobrino, J. (2010). Ciclos económicos y competitividad en las ciudades. En G. Garza, & M. Schteingart, coordinadores, *Los grandes problemas de México*; volumen 2 (págs. 87-126). México: El Colegio de México (COLMEX).

Vilalta, C. (2010). Evolución de las desigualdades regionales, 1960-2020. En G. Garza, & M. Schteingart, coordinadores, *Los grandes problemas de México*; volumen 2 (págs. 87-125). México: El Colegio de México (COLMEX).



La reforma energética  
2014-2015: contenido,  
alcance y puesta en  
marcha





## La reforma energética 2014-2015: contenido, alcance y puesta en marcha\*

---

La denominada reforma estructural en materia de energía, instrumentada a partir de las enmiendas constitucionales de diciembre de 2013, modifica el funcionamiento del sistema energético nacional y sus vínculos con el crecimiento, la estabilidad de la economía y las opciones de desarrollo. El propósito del primer apartado de este texto es analizar las características principales del funcionamiento del sistema energético mexicano en referencia a las transformaciones que se pretende alcanzar con la reforma. A partir de ello, en el apartado subsiguiente se examina el contenido y alcance de dicha reforma en el caso de Petróleos Mexicanos (PEMEX), el actor de mayor importancia en el sector mexicano de energía, así como algunas de sus derivaciones para el resto del sistema energético nacional. El tercero, por último, a partir del análisis de la distribución de los recursos de hidrocarburos entre la ahora empresa productiva del Estado (EPE) y los nuevos actores resultantes de la apertura en el subsector de hidrocarburos, presenta una primera aproximación a la viabilidad de alcanzar los beneficios esperados y a otras implicaciones previsible en las articulaciones del sector de la energía con las finanzas públicas y el patrimonio nacional, principalmente. Una cabal comprensión de estos elementos, que sólo

podrá concluirse cuando culmine la transición abierta por la reforma, es fundamental para la formulación de una política energética para el desarrollo que tome en cuenta la nueva configuración del sector mexicano de energía.

### Características estructurales del sistema energético nacional

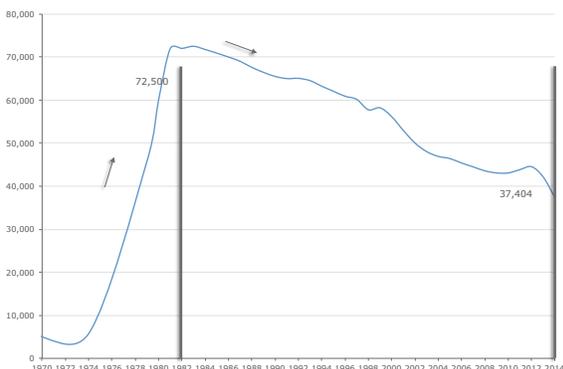
El funcionamiento del sistema energético nacional se gestó, en cuanto a sus características fundamentales, desde la década de los setenta y principios de los años ochenta del siglo XX. En ese marco jurídico e institucional, correspondió al Estado, en exclusividad, el manejo de las actividades centrales de los subsectores petrolero y eléctrico, en general en un ambiente de acelerado dinamismo del sector y en particular de intensa expansión en la capacidad de extracción de hidrocarburos.

Las reservas petroleras registradas en 1983 han sido las más altas de la historia. A partir de ese año y hasta la actualidad, se registra un descenso constante. Los descubrimientos han sido insuficientes para restituir los volúmenes extraídos. Al cierre de 2014 las denominadas reservas 3P (probadas, posibles y probables) equivalieron a alrededor de la mitad del máximo de 1983: 37,404 y 72,500 millones de barriles de petróleo crudo equivalente (mmbpe) (gráfico 1).

---

\* Autores del texto: Grupo de Energía del PUED, integrado por Manuel Aguilera, Francisco Javier Alejo, Jorge Eduardo Navarrete y Ramón Carlos Torres (el Grupo agradece los comentarios y sugerencias de Víctor Manuel Rodríguez y Fluvio Ruíz).

**Gráfico 1. Reservas de hidrocarburos, 1970-2014 (al final del año correspondiente) (millones de barriles de petróleo crudo equivalente)**



Fuente. Elaboración propia con información de Secretaría de Energía: Sistema de Información Energética y Petróleos Mexicanos: Anuarios Estadísticos.

La capacidad instalada de transformación industrial de los hidrocarburos también experimentó un ensanchamiento drástico antes de 1982, que culminó en ese año con niveles sin precedente, cuya dimensión y perfil define en gran parte la situación actual de dicha capacidad. El Sistema Nacional de Refinación llegó a contar en ese año con siete refinerías y capacidad de proceso de crudo de 1.5 millones de barriles diarios. El Sistema actual se integra por seis de esas siete refinerías, con la misma capacidad de proceso.

No ha habido desde esa fecha, salvo unas cuantas excepciones, construcción de nuevas instalaciones petroquímicas que sustituyan a las que por diversas circunstancias dejaron de operar, aunque se modernizaron y ampliaron algunas plantas. Sin embargo, la producción total de productos petroquímicos está muy lejos de sus máximos históricos.

Respecto al procesamiento de gas, se amplió la base productiva requerida para aprovechar el que se extrae asociado

al crudo; no obstante, ha sido siempre insuficiente para evitar el venteo y la quema a la atmósfera por encima de normas técnicas y ambientales aceptables, además de causar perjuicio económico al patrimonio nacional. La Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) informó que el aprovechamiento de gas en junio de 2015 equivalió, en promedio, a 87.5% de la producción.

A pesar de la importancia específica y relativa que llegó a adquirir el sector de los hidrocarburos en sus años de mayor auge, fueron manifiestas las insuficiencias de integración y complementariedad, así como las asimetrías perceptibles entre la explotación primaria de hidrocarburos y las capacidades instaladas de transformación en refinerías, plantas de procesamiento de gas, petroquímica, infraestructura petrolera y generación de electricidad.

Estas insuficiencias se corrigieron de manera parcial en las últimas tres décadas. Prevalcen y su prevalencia explica en parte las dificultades para aprovechar la extracción de los hidrocarburos con eficiencia, oportunidad y sustentabilidad ambiental; es decir, como tantas veces se ha dicho, de utilizarlos como palanca del desarrollo.

En suma, el sistema energético nacional que opera desde principios de los años ochenta reviste características estructurales que facilitaron su funcionamiento durante tres décadas. Pero ya en este siglo, sobre todo en los últimos dos lustros y en 2014 en particular, muestra síntomas evidentes de incapacidad para seguir operando con el dinamismo del pasado. La reforma energética fue, precisamente, la fórmula imaginada por el gobierno para responder a la creciente disfuncionalidad del sistema energético nacional.

Entre las características de dicho sistema que resultaba necesario reformar destacan la concentración inflexible de las fuentes de energía primaria en los hidrocarburos; la insuficiencia dinámica de la oferta nacional de extracción y de transformación industrial de éstos, y la extrema vulnerabilidad que ocasiona el cumplimiento de objetivos fiscales y de exportación de hidrocarburos, establecidos sin correspondencia con las posibilidades que ofrece la oferta de éstos.

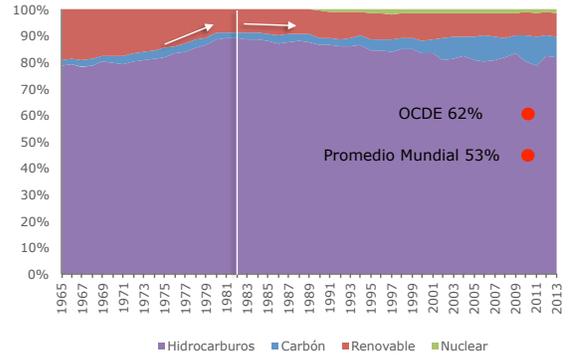
### Concentración extremada en los hidrocarburos

El patrón energético nacional se caracteriza por una acentuada dependencia de los hidrocarburos, de modo tal que la evolución de la oferta y demanda de éstos no sólo determina el comportamiento del sector energético en su conjunto, sino también buena parte de las transacciones externas, el mercado de divisas y, en especial, las finanzas públicas.

La oferta primaria de energía del país proveniente de los hidrocarburos fue 82% en 2013, cifra muy superior a la de otras fuentes de suministro energético: carbón, 8%; leña y bagazo de caña, 5%; geotermia e hidráulica, 3%; nuclear, 2%, y eólica, biogás y solar, apenas 0.3% (cuadro 1 y gráfico 2).

El peso específico de los hidrocarburos en la oferta de energía primaria, a pesar del descenso observado desde 1982, en que alcanzó un máximo histórico de 89%, mantiene un nivel dominante (82%), que contrasta con el promedio mundial de 53%, observado en 2012, y con el registrado por los países de la OCDE de 62 %.

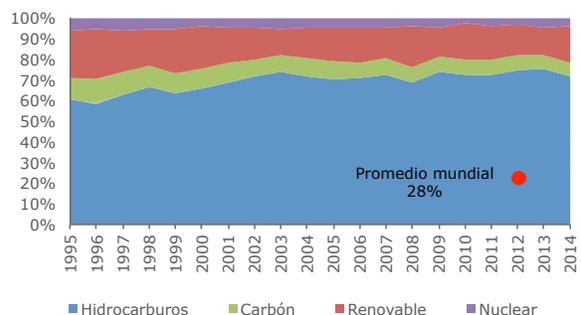
**Gráfico 2. Oferta de energía primaria, 1965-2013 (estructura porcentual)**



Fuente. Elaboración propia con información de Secretaría de Energía: Sistema de Información Energética.

En el caso de la generación de electricidad la dependencia de los hidrocarburos es análoga: el 72% de la generación utiliza hidrocarburos como combustible, mientras el promedio mundial en 2012 fue de 28% (cuadro 2 y gráfico 3). En dicho año, el país se situó en el cuarto y quinto lugar en la generación mundial de electricidad a base de petróleo y gas natural, respectivamente, en tanto que fue marginal su participación en las demás fuentes de energía, con la excepción de la geotermia.

**Gráfico 3. Generación de electricidad por fuente de energía, 1995-2014 (Estructura porcentual)**



Fuente. Elaboración propia con información de Secretaría de Energía: Sistema de Información Energética.

Cuadro 1: Oferta de energía primaria, años seleccionados 1965 - 2013 (Estructura porcentual)

Año	Total	Hidrocarburos	Carbón	Nuclear	Renovable					
					Total	Leña	Bagazo de caña	Geotérmica	Hidráulica	Otras (1)
1965	100.0	78.7	2.0	0	19.3	12.9	3.4	0	3.0	0
1970	100.0	79.9	2.4	0	17.6	10.7	3.1	0	3.8	0
1975	100.0	81.8	3.5	0	14.7	8.8	2.8	0.3	2.9	0
1980	100.0	88.6	2.3	0	9.1	5.3	1.9	0.3	1.7	0
1982	100.0	89.2	2.2	0	8.6	4.8	1.6	0.3	1.9	0
1985	100.0	88.1	2.7	0	9.2	4.8	1.8	0.4	2.2	0
1990	100.0	86.3	2.9	0.6	10.2	5.6	1.6	1.1	1.8	0.01
1995	100.0	84.3	4.0	1.8	10.0	5.3	1.7	1.1	1.9	0.02
2000	100.0	83.5	4.3	1.5	10.6	4.8	1.5	2.3	2.0	0.03
2005	100.0	80.6	9.1	1.6	8.8	3.7	1.4	2.3	1.4	0.04
2010	100.0	80.1	10.0	0.9	9.0	3.6	1.2	2.1	1.9	0.2
2013	100.0	81.8	7.7	1.7	8.8	3.5	1.7	1.8	1.4	0.3

Nota. La suma de los parciales pudiese no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.

(1) Incluye: biogás, eólica y solar.

Fuente. Elaboración propia con información de Secretaría de Energía: Sistema de Información Energética.

Cuadro 2: Generación de electricidad por fuente de energía, años seleccionados 1995 - 2014 (Estructura porcentual)

Año	Total	Hidrocarburos	Carbón	Renovable	Nuclear
1995	100.0	60.6	10.2	23.3	5.9
2000	100.0	65.8	9.7	20.2	4.3
2005	100.0	70.5	8.5	16.1	5.0
2010	100.0	72.7	6.8	18.0	2.4
2014	100.0	71.6	6.8	17.9	3.7

Nota 1. La suma de los parciales pudiese no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.

Nota 2. No incluye cogeneración ni autoabastecimiento de energía eléctrica, e incluye la energía neta entregada a la red por los Productores Externos de Energía.

Fuente. Elaboración propia con información de Secretaría de Energía: Sistema de Información Energética.

### *Insuficiencia dinámica de la oferta nacional de hidrocarburos*

A la dependencia crónica de los hidrocarburos se suma, desde principios de los años ochenta, una evolución relativamente estable y rígida de la oferta nacional de los mismos, tanto en su magnitud global como en la estructura de productos transformados que se colocan en los mercados nacional y externo.

En 1982 la extracción de hidrocarburos del país equivalió a cuatro y media veces el monto alcanzado en la década previa. A partir de entonces, durante 33 años, la extracción se ha mantenido dentro de una banda, en torno al promedio anual de 1,399 millones de barriles, con límites no inferior al 12% ni superior al 17% de la media (cuadro 3 y gráfico 4).

**Cuadro 3: Extracción de hidrocarburos, años seleccionados 1938 - 2015 (Millones de barriles de petróleo crudo equivalente)**

Año	Total	Petróleo crudo	Gas natural <sup>(1)</sup>
1938	44	38	6
1940	51	44	7
1945	49	44	5
1950	86	72	14
1955	115	89	26
1960	174	99	75
1965	226	118	108
1970	304	157	147
1975	439	262	177
1980	1,015	709	306
1981	1,199	844	355
1982	1,372	1,003	369
1983	1,338	981	357
1984	1,325	1,024	301
1985	1,317	987	330
1986	1,283	913	370
1987	1,329	955	374
1988	1,248	945	303

Año	Total	Petróleo crudo	Gas natural <sup>(1)</sup>
1989	1,258	917	341
1990	1,268	930	338
1991	1,310	977	333
1992	1,304	974	330
1993	1,316	976	340
1994	1,320	980	340
1995	1,293	955	338
1996	1,413	1,043	370
1997	1,504	1,103	401
1998	1,490	1,121	369
1999	1,434	1,061	373
2000	1,469	1,099	369
2001	1,494	1,141	352
2002	1,508	1,160	348
2003	1,587	1,230	357
2004	1,611	1,235	376
2005	1,604	1,217	388
2006	1,618	1,188	430
2007	1,603	1,123	481
2008	1,451	1,019	432
2009	1,378	949	429
2010	1,385	941	444
2011	1,359	932	427
2012	1,353	930	423
2013	1,333	921	413
2014	1,291	887	404

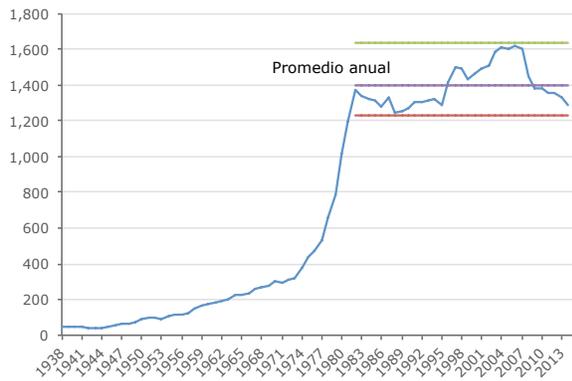
Nota. Para el periodo 1938 - 1988 los condensados recuperados en fase líquida se incluyen en petróleo crudo, mientras que para el periodo 1989 - 2014 son incluidos en gas natural y líquidos del gas.

<sup>(1)</sup> Incluye líquidos del gas.

Fuente. Elaboración propia con información de *Petróleos Mexicanos: Anuarios Estadísticos e Informes Anuales*.

En los últimos dos años se ha vuelto más aguda la tendencia decreciente de la producción. Por ejemplo, con base en las cifras que reportó la CNH el 2 de agosto de 2015, la extracción de petróleo crudo y gas natural en los primeros siete meses de 2015 equivalió al 91.8% y al 98.7%, respectivamente, de las registradas en el mismo periodo del año anterior.

**Gráfico 4. Extracción anual de hidrocarburos, 1938-2015 (Millones de barriles de petróleo crudo equivalente)**



Fuente. Elaboración propia con información de Petróleos Mexicanos: Anuarios Estadísticos e Informes Anuales).

Esta disminución reciente se ha debido a la merma acumulada de las reservas disponibles desde 1982, mismas que no se han restituido en la tasa requerida para soportar con nuevos descubrimientos los montos de extracción sostenidos desde ese año (cuadro 4).

Durante los últimos tres quinquenios del siglo pasado, la tasa integral de restitución de reservas totales petroleras fue sistemáticamente inferior al 100% (18%, 50% y 30%, como se aprecia en el cuadro 4). En 1999 se modificaron los criterios de definición y desagregación en probadas, probables y posibles, y a partir de 2002 dichos criterios se apegan a lo establecido por la Securities and Exchange Commission (Comisión de Valores y Bolsas) de Estados

**Cuadro 4: Producción y restitución integral de reservas, años y periodos seleccionados**

Periodo / Año	Producción	Adición de reservas <sup>(1)</sup>	Tasa integral de restitución
	(Millones de barriles de petróleo crudo equivalente)		(puntos porcentuales)
		Reservas 3P	
1980 - 1984	6,249	32,196	515
1985 - 1989	6,435	1,135	18
1990 - 1994	6,518	3,288	50
1995 - 1999	7,134	2,118	30
		Reservas probadas (1P)	
2003	1,587	405	26
2004	1,611	365	23
2005	1,604	424	26
2006	1,618	663	41
2007	1,603	806	50
2008	1,451	1,042	72
2009	1,378	1,063	77
2010	1,385	1,188	86
2011	1,359	1,373	101
2012	1,353	1,411	104
2013	1,333	904	68
2014	1,291	870	67

<sup>(1)</sup> Partida obtenida mediante la diferencia entre Variación en las reservas y Producción, incluye descubrimientos, delimitaciones, desarrollos y revisiones.

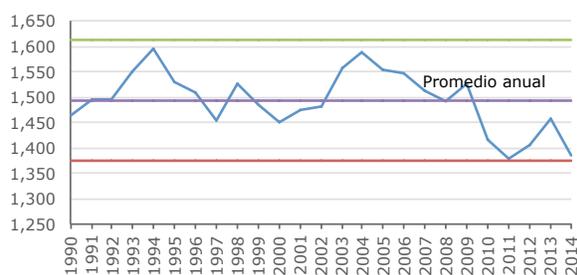
Fuente. Elaboración propia con información de Petróleos Mexicanos: Anuarios Estadísticos, Base de Datos Institucional e Informes Anuales.

Unidos, especialmente en lo que hace a las reservas probadas, de mayor incidencia en la toma de decisiones. La tasa anual de restitución de estas últimas, en promedio 62% en el periodo 2003-2014, también resultó inferior al 100%, con la excepción de 2011 y 2012, únicos años en PEMEX rebasó ligeramente el objetivo de restitución.

La estabilidad en los volúmenes de extracción durante varias décadas, fincada en el aprovechamiento de la riqueza petrolera previamente acumulada y la insuficiente reposición de la misma, se constituyó en un patrón de comportamiento que se extendió también a la refinación de petróleo y a otras actividades del sector de hidrocarburos.

En el período 1982-2014 la producción de petrolíferos promedió anualmente 1,459 miles de barriles diarios (mbd), con una variabilidad de no más, ni menos, de 8% respecto de la media (cuadro 5 y gráfico 5). Algo similar sucedió con el gas, aunque en un margen menos estrecho.

**Gráfico 5. Producción de petrolíferos, 1990-2014 (Miles de barriles diarios)**



Fuente. Elaboración propia con información de Secretaría de Energía: Sistema de Información Energética.

Ha existido tradicionalmente un desacoplamiento entre el tipo de crudo que puede ser refinado de manera eficiente por las refinерías en operación no reconfiguradas

(Salamanca, Tula y Salina Cruz) y el que mayormente se extrae en el país. Al anunciar la aprobación por el Departamento de Comercio de Estados Unidos de la exportación a México de hasta 100 mbd de crudos ligeros y condensados, PEMEX señaló que el país “produce mayormente crudo pesado, en tanto [esas] refinерías están configuradas para procesar crudo ligero”, situación que afecta su rendimiento industrial y produce altos remanentes de combustóleo pesado, de difícil colocación en los mercados. Al introducir estos insumos importados en la mezcla para refinación la empresa espera que se eleve el rendimiento de gasolinas y diésel, al tiempo que se abate el residuo de combustóleo<sup>1</sup>.

La situación de la petroquímica fue distinta a diferencia de lo ocurrido en la producción de petrolíferos. Se caracterizó por un rápido crecimiento desde principios de los años ochenta, que culminó en el último lustro del siglo pasado con los volúmenes de producción más altos registrados en la historia del país. Ulteriormente se observó un franco retroceso, que aún continúa y que la regresó a los niveles de producción de principios de los años ochenta.

En efecto, a partir de las disposiciones adoptadas en 1996 — consistentes en reducir el ámbito asignado a la petroquímica básica y de autorizar la desincorporación de instalaciones propiedad del Estado no comprendidas en la nueva definición — la producción petroquímica ha disminuido constantemente hasta situarse en 2014 en el 59% del nivel alcanzado en 1995 (cuadro 6 y gráfico 6).

<sup>1</sup> PEMEX, “El intercambio de crudo ligero de Estados Unidos con México mejorará la producción de diésel y gasolina en el país”, boletín nacional 79, 14 de agosto de 2015 ([http://www.pemex.com/saladeprensa/boletines\\_nacionales/Paginas/2015-079-nacional.aspx](http://www.pemex.com/saladeprensa/boletines_nacionales/Paginas/2015-079-nacional.aspx)).

**Cuadro 5: Producción de petrolíferos, 1982 - 2015 (Miles de barriles diarios)**

<b>Año</b>	<b>Total</b>	<b>Gas licuado</b>	<b>Gasolina</b>	<b>Querosenos</b>	<b>Diesel</b>	<b>Combustóleo</b>	<b>Otros</b>
1982	1,237	151	348	76	231	350	82
1983	1,248	155	355	67	224	350	98
1984	1,326	155	363	66	233	375	134
1985	1,381	167	366	65	246	398	140
1986	1,353	183	371	61	243	405	89
1987	1,403	193	379	72	232	425	103
1988	1,403	207	385	72	206	421	113
1989	1,460	218	394	68	234	427	119
1990	1,465	243	402	66	256	426	73
1991	1,494	250	398	71	276	417	82
1992	1,495	244	383	76	278	421	92
1993	1,551	254	417	84	267	419	110
1994	1,596	267	430	85	284	420	110
1995	1,530	257	423	77	255	417	103
1996	1,510	249	417	69	270	418	89
1997	1,453	215	388	59	275	426	88
1998	1,525	225	412	59	290	446	93
1999	1,485	232	406	59	272	428	89
2000	1,450	229	393	56	265	423	84
2001	1,473	233	390	57	282	436	75
2002	1,481	236	399	57	267	450	73
2003	1,556	246	446	60	308	397	100
2004	1,588	254	468	62	325	368	112
2005	1,555	247	456	63	318	351	120
2006	1,546	241	457	65	328	325	130
2007	1,512	226	456	66	334	301	128
2008	1,491	209	452	64	344	289	134
2009	1,525	209	472	57	337	316	134
2010	1,416	212	425	52	290	322	116
2011	1,379	209	401	56	274	307	131
2012	1,405	204	418	57	300	273	153
2013	1,457	206	437	61	313	269	170
2014	1,385	205	422	53	287	259	159
2015 (Al mes de mayo)	531	77	163	21	115	89	67

Fuente. Elaboración propia con información de Secretaría de Energía: Sistema de Información Energética.

**Cuadro 6: Producción de petroquímicos, 1990 - 2015 (Miles de toneladas)**

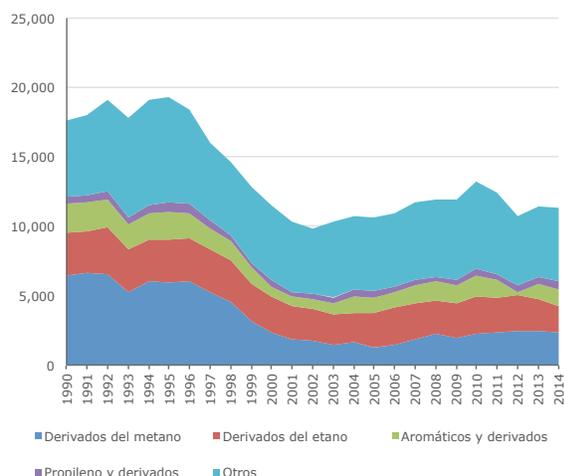
<b>Año</b>	<b>Total</b>	<b>Derivados del metano</b>	<b>Derivados del etano</b>	<b>Aromáticos y derivados</b>	<b>Propileno y derivados</b>	<b>Otros</b>
1990	17,592	6,402	3,116	2,088	524	5,462
1991	18,012	6,634	2,967	2,081	598	5,733
1992	19,121	6,525	3,377	2,039	622	6,558
1993	17,776	5,258	3,087	1,792	535	7,105
1994	19,142	5,996	3,048	1,932	602	7,563
1995	19,271	5,945	3,140	1,914	720	7,553
1996	18,371	6,068	3,087	1,811	705	6,701
1997	15,980	5,205	3,089	1,504	608	5,574
1998	14,656	4,549	2,955	1,402	453	5,297
1999	12,823	3,153	2,696	1,235	307	5,432
2000	11,501	2,358	2,636	667	471	5,369
2001	10,377	1,869	2,408	642	337	5,120
2002	9,880	1,747	2,309	670	392	4,763
2003	10,298	1,419	2,218	795	461	5,406
2004	10,731	1,678	2,073	1,222	509	5,249
2005	10,603	1,268	2,440	1,187	462	5,246
2006	10,961	1,436	2,748	1,089	349	5,339
2007	11,757	1,883	2,526	1,338	392	5,619
2008	11,973	2,224	2,450	1,354	338	5,607
2009	11,956	1,992	2,489	1,233	451	5,791
2010	13,192	2,305	2,635	1,525	453	6,274
2011	12,384	2,321	2,538	1,285	418	5,822
2012	10,694	2,486	2,563	189	484	4,973
2013	11,478	2,475	2,292	1,088	462	5,161
2014	11,319	2,374	1,897	1,214	526	5,307
2015 (Ene- mayo)	4,590	889	816	509	216	2,161

Fuente. Elaboración propia con información de Secretaría de Energía: Sistema de Información Energética.

La oferta de energía de otras fuentes, como la nuclear y diversas renovables, pese a su dinamismo, especialmente el de estas últimas en años recientes, no ha modificado la configuración determinada por la dependencia y estabilidad prevaleciente en la oferta nacional de hidrocarburos. Las energías renovables siguen constituyendo opciones de escasa cobertura nacional, en contraste con el desarrollo que se advierte en otras partes del mundo y con indicadores reveladores de su potencial en el país.

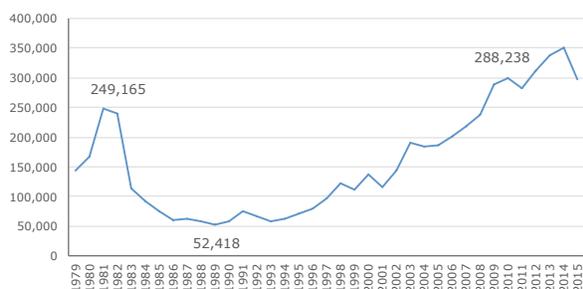
La capacidad para restituir reservas y ampliar y consolidar la base productiva en el sector de hidrocarburos al ritmo requerido por el mercado interno ha sido rígida debido, sobre todo, a la acentuada tendencia a la baja de las inversiones, que sólo registraron una tardía e insuficiente recuperación en años recientes. El monto total de inversiones a precios constantes realizado en 1989 equivalió a sólo el 22% del observado en 1982; recuperó aquél nivel hasta 2008 y a partir de esta fecha observó un persistente aumento: en 2014 fue mayor en 48% (cuadro 7 y gráfico 7).

**Gráfico 6. Producción de petroquímicos, 1990-2014 (Miles de toneladas)**



Fuente. Elaboración propia con información de Secretaría de Energía: Sistema de Información Energética.

**Gráfico 7. Inversiones en el sector de hidrocarburos, 1979-2015 (Miles de pesos constantes de 2012)**



Nota: 2015 (estimada por PEMEX)

Fuente. Elaboración propia con información de Petróleos Mexicanos: Anuarios Estadísticos, Memorias de Labores, Relación con Inversionistas.

En lo que se refiere al destino de la inversión, la prelación prioritaria y tradicional ha sido desde 1982 acelerar o evitar la caída en la extracción de petróleo, con el criterio de maximizar en lo inmediato los ingresos fiscales, más que armonizar ese objetivo con los de exploración y transformación primaria de los hidrocarburos extraídos del subsuelo (cuadro 8 y gráfico 8).

**Cuadro 7: Inversiones en el sector de hidrocarburos, 1979 - 2015**

Año	Millones de pesos constantes de 2012
1979	143,381
1980	167,374
1981	249,165
1982	238,880
1983	113,046
1984	91,884
1985	75,580
1986	59,220
1987	62,477
1988	57,509
1989	52,418
1990	57,296
1991	75,044
1992	67,252
1993	58,183
1994	62,429
1995	71,195
1996	80,281
1997	96,150
1998	122,611
1999	110,420
2000	137,881
2001	115,324
2002	143,221
2003	191,498
2004	184,830
2005	186,215
2006	202,142
2007	219,162
2008	236,618
2009	288,238
2010	298,989
2011	281,402
2012	311,993
2013	336,937
2014	350,948
2015 (Estimada por PEMEX)	296,876

Fuente. Elaboración propia con información de Petróleos Mexicanos: Anuarios Estadísticos, Memorias de Labores, Relación con Inversionistas.

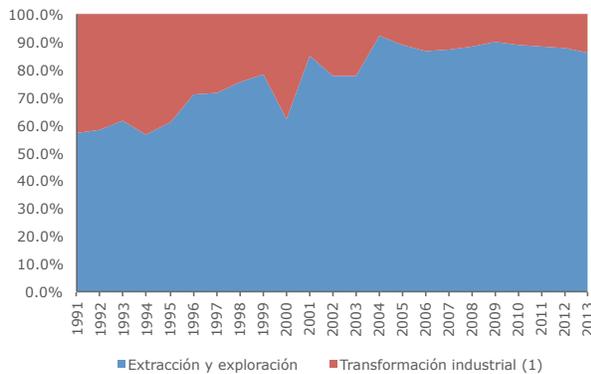
**Cuadro 8: Inversiones de petróleos mexicanos en producción primaria y transformación industrial, 1991 - 2013 (Millones de pesos corrientes)**

Año	Total	Extracción y exploración	Transformación industrial <sup>(1)</sup>
1991	9,038	5,181	3,857
1992	9,059	5,274	3,785
1993	8,468	5,208	3,260
1994	10,009	5,658	4,351
1995	15,841	9,656	6,184
1996	23,545	16,748	6,797
1997	33,678	24,216	9,462
1998	50,010	37,663	12,347
1999	52,382	41,080	11,302
2000	71,725	44,654	27,071
2001	62,938	53,446	9,492
2002	80,759	63,000	17,759
2003	113,687	88,380	25,307
2004	122,863	113,332	9,531
2005	126,988	112,863	14,125
2006	150,397	130,071	20,326
2007	170,111	148,761	21,349
2008	201,740	178,104	23,635
2009	251,882	226,802	25,080
2010	268,599	239,409	29,191
2011	267,261	235,942	31,319
2012	311,993	274,745	37,247
2013	328,572	287,663	40,909

<sup>(1)</sup> Incluye Corporativo de PEMEX.

Fuente. Elaboración propia con información de Petróleos Mexicanos: Anuarios Estadísticos.

**Gráfico 8. Inversiones de petróleos mexicanos en producción primaria y transformación industrial, 1991-2013 (Estructura porcentual)**



<sup>(1)</sup> Incluye Corporativo de PEMEX.

Fuente. Elaboración propia con información de Petróleos Mexicanos: Anuarios Estadísticos.

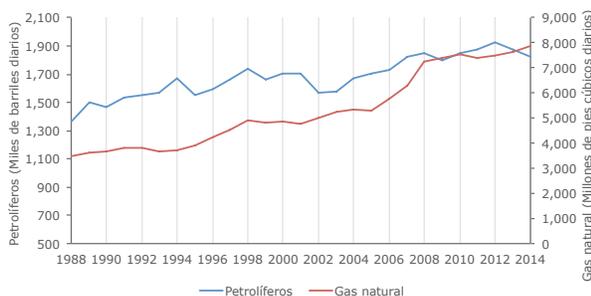
Lo anterior contribuye a explicar que se haya mantenido relativamente estable la extracción, sin reponer al mismo tiempo las reservas y sin consolidar y ampliar la capacidad de refinación, de proceso de gas y de infraestructura para el transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos.

### Vulnerabilidad y tendencia estructural al desequilibrio externo y de finanzas públicas

La relativa rigidez de la oferta nacional de energía contrasta con la presión y los requerimientos crecientes de la demanda de hidrocarburos para el mercado interno, que han sido moderados pero sostenidos y acumulados.

El consumo nacional de petrolíferos y gas natural registró, en promedio, tasas de crecimiento anual de 1.2% y 3.3% entre 1989 y 2014 (cuadro 9 y gráfico 9). Estos aumentos, ante la relativa inflexibilidad de la producción nacional, han dado lugar a un creciente contenido importado, que en 2015 alcanzó niveles significativos: petrolíferos 39.3% y gas natural 16.4% (cuadro 10 y gráfico 10).

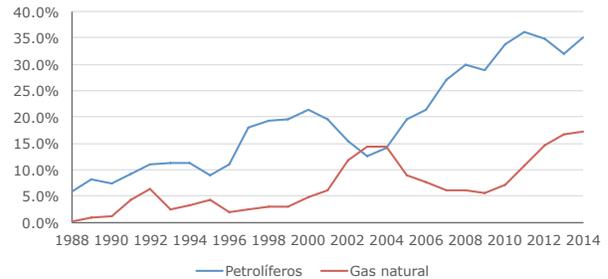
**Gráfico 9. Consumo aparente de petrolíferos y gas natural, 1988-2015 (Miles de barriles diarios / miles de pies cúbicos diarios)**



Fuente. Elaboración propia con información de Secretaría de Energía: Sistema de Información Energética y Petróleos Mexicanos: Anuarios Estadísticos.

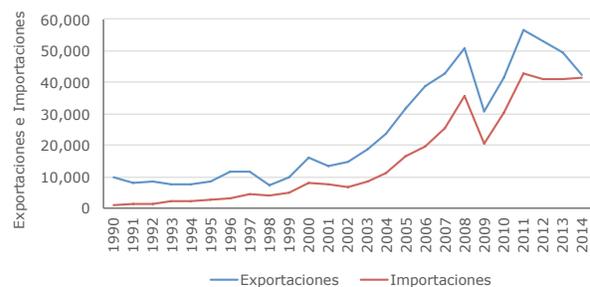
De este modo, la brecha creciente entre oferta y demanda se ha cubierto mediante importaciones que menguaron paulatinamente lo que fue el tradicional superávit de la balanza comercial petrolera. Por primera vez en más de tres décadas, dicho excedente se tornó en déficit de más de 2 mil millones de dólares en los primeros cinco meses de 2015, equivalente a casi la tercera parte de los ingresos obtenidos por la exportación de petróleo crudo en ese período (cuadro 11 y gráfico 11).

**Gráfico 10. Contenido importado de petrolíferos y gas natural, 1988-2015 (Puntos porcentuales)**



Fuente. Elaboración propia con información de Secretaría de Energía: Sistema de Información Energética y Petróleos Mexicanos: Anuarios Estadísticos.

**Gráfico 11. Balanza comercial petrolera, 1990-2015 (Millones de dólares)**



Fuente: Elaboración propia con información de Petróleos Mexicanos: Memorias de Labores y Grupo de Trabajo de Estadísticas de Comercio Exterior, integrado por Banco de México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Servicio de Administración Tributaria y Secretaría de Economía.

En lo que alude a la demanda externa, la restricción productiva en la extracción ha limitado la posibilidad de insertarse con flexibilidad en los mercados del exterior y ha dado lugar a la disminución de la participación de México en el mercado mundial de petróleo crudo desde principios de los años ochenta. Como "tomador" de precios internacionales de petróleo crudo, el país no aprovecha la posibilidad de ajustar las exportaciones a las circunstancias fluctuantes de la demanda externa y las cotizaciones internacionales. Por ejemplo, el auge de las cotizaciones observado desde mediados de la década anterior hasta

**Cuadro 9: Consumo aparente de petrolíferos y gas natural, 1979 - 2015**

Año	Petrolíferos (Miles de barriles diarios)	Gas natural (Millones de pies cúbicos diarios)	Petrolíferos Gas natural (Tasas de crecimiento anual)	
1979	976	N/D	N/A	N/A
1980	1,108	N/D	13.5	N/A
1981	1,204	N/D	8.7	N/A
1982	1,204	N/D	0.0	N/A
1983	1,182	N/D	-1.8	N/A
1984	1,247	N/D	5.5	N/A
1985	1,295	N/D	3.8	N/A
1986	1,297	N/D	0.2	N/A
1987	1,379	N/D	6.3	N/A
1988	1,363	3,486	-1.1	N/A
1989	1,498	3,608	9.9	3.5
1990	1,463	3,694	-2.3	2.4
1991	1,537	3,798	5.0	2.8
1992	1,549	3,830	0.8	0.8
1993	1,572	3,668	1.4	-4.2
1994	1,675	3,731	6.6	1.7
1995	1,551	3,911	-7.4	4.8
1996	1,597	4,242	3.0	8.5
1997	1,658	4,539	3.8	7.0
1998	1,738	4,904	4.8	8.0
1999	1,661	4,801	-4.4	-2.1
2000	1,701	4,887	2.4	1.8
2001	1,704	4,778	0.2	-2.2
2002	1,569	5,012	-8.0	4.9
2003	1,579	5,255	0.7	4.9
2004	1,669	5,339	5.7	1.6
2005	1,702	5,274	1.9	-1.2
2006	1,727	5,774	1.5	9.5
2007	1,826	6,305	5.8	9.2
2008	1,851	7,258	1.4	15.1
2009	1,801	7,386	-2.7	1.8
2010	1,850	7,536	2.8	2.0
2011	1,872	7,384	1.2	-2.0
2012	1,928	7,473	3.0	1.2
2013	1,878	7,657	-2.6	2.5
2014	1,824	7,886	-2.9	3.0
2015 (Al mes de junio)	874	3,822	N/A	N/A

N/D: No disponible.

N/A: No aplica.

Fuente. Elaboración propia con información de Secretaría de Energía: Sistema de Información Energética y Petróleos Mexicanos: Anuarios Estadísticos.

**Cuadro 10: Contenido importado de petrolíferos y gas natural, años seleccionados 1979 - 2015 (Puntos porcentuales)**

<b>Año</b>	<b>Petrolíferos</b>	<b>Gas natural</b>
1979	2.8	N/D
1980	1.3	N/D
1985	4.1	N/D
1990	7.4	1.2
1995	9.0	4.4
2000	21.3	4.7
2005	19.6	9.1
2010	33.9	7.1
2014	35.1	17.2
2015 (Al mes de junio)	39.3	16.4

N/D: No disponible.

Fuente. Elaboración propia con información de Secretaría de Energía: Sistema de Información Energética y Petróleos Mexicanos: Anuarios Estadísticos.

**Cuadro 11: Saldo de la balanza comercial petrolera, años seleccionados 1990 - 2015 (Millones de dólares)**

<b>Año</b>	<b>Total</b>	<b>Petróleo crudo</b>	<b>Gas natural</b>	<b>Petrolíferos</b>	<b>Petroquímicos</b>
1990	8,977	8,900	-31	-36	144
1995	5,985	7,420	-96	-562	-777
2000	8,151	14,553	-381	-3,486	-2,535
2005	15,495	28,329	-2,650	-5,257	-4,928
2010	11,482	35,919	-2,132	-14,830	-7,474
2014	1,097	35,855	-5,201	-20,537	-9,021
2015 (Al mes de mayo)	-2,673	8,554	-1,519	-6,765	-2,943

Nota: La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.

Fuente: Elaboración propia con información de Petróleos Mexicanos: Memorias de Labores y Grupo de Trabajo de Estadísticas de Comercio Exterior, integrado por Banco de México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Servicio de Administración Tributaria y Secretaría de Economía.

2014 coincide con la disminución y no con el aumento de los volúmenes exportados, como en todo caso hubiera sido deseable ante la ventaja de precios más elevados (cuadro 12 y gráfico 12). En adición, el crudo mexicano destinado a la exportación se mantiene desde 1982 relativamente constante respecto a la extracción, entre el 47% y el 57%, sin variar la proporción ante los cambios en los precios internacionales (cuadro 13 y gráfico 13).

**Cuadro 12: Precio y volumen de exportación de petróleo crudo, años seleccionados 1982 - 2015**

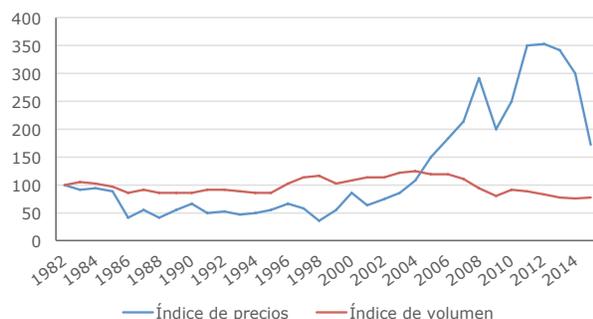
Año	Precio promedio anual <sup>(2)</sup> (Dólar por barril)	Volumen de exportación anual (Millones de barriles)
1982	28.8	552
1985	25.4	532
1990	18.8	466
1995	15.7	476
2000	24.6	603
2005	42.8	663
2010	72.3	496
2014	86.6	417
2015 <sup>(1)</sup>	49.2	425

<sup>(1)</sup> Precio promedio al primer semestre y volumen mensual promedio al primer semestre anualizado.

<sup>(2)</sup> Mezcla.

Fuente. Elaboración propia con información de Instituto Nacional de Estadística y Geografía: Banco de Información Económica.

**Gráfico 12. Índices de precios y de volumen de exportaciones de petróleo crudo, 1982-2015 (Año base 1982, puntos porcentuales)**



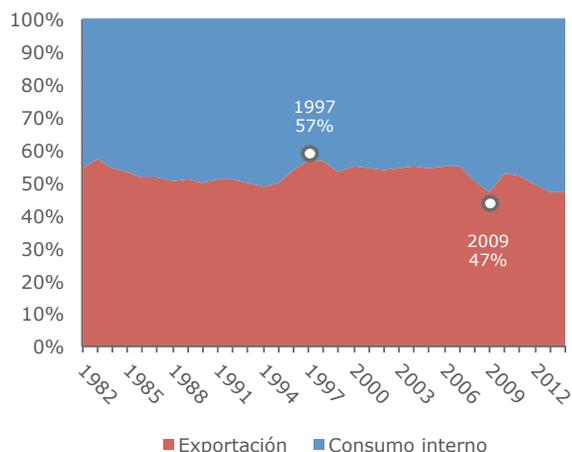
Fuente. Elaboración propia con información de Instituto Nacional de Estadística y Geografía: Banco de Información Económica.

**Cuadro 13: Extracción de petróleo crudo para mercado interno y externo, 1982 - 2014**

Año	(Estructura porcentual)	
	Consumo interno	Exportación
1982	45.7	54.3
1983	42.8	57.2
1984	45.7	54.3
1985	46.9	53.1
1986	48.4	51.6
1987	48.6	51.4
1988	49.5	50.5
1989	49.2	50.8
1990	49.9	50.1
1991	48.9	51.1
1992	48.7	51.3
1993	50.0	50.0
1994	51.3	48.7
1995	50.1	49.9
1996	46.0	54.0
1997	43.1	56.9
1998	43.3	56.7
1999	46.5	53.5
2000	45.2	54.8
2001	45.3	54.7
2002	46.4	53.6
2003	45.3	54.7
2004	44.7	55.3
2005	45.5	54.5
2006	44.9	55.1
2007	45.1	54.9
2008	49.7	50.3
2009	53.0	47.0
2010	47.2	52.8
2011	47.6	52.4
2012	50.7	49.3
2013	52.9	47.1
2014	52.9	47.1

Fuente. Elaboración propia con información de Instituto Nacional de Estadística y Geografía: Banco de Información Económica y Petróleos Mexicanos: Anuarios Estadísticos e Informes Anuales.

**Gráfico 13. Extracción de petróleo crudo para mercado interno y externo 1982-2014 (Estructura porcentual)**



Fuente. Elaboración propia con información de Instituto Nacional de Estadística y Geografía: Banco de Información Económica y Petróleos Mexicanos: Anuarios Estadísticos e Informes Anuales.

En suma, las señales de las demandas interna y de exportación no se reflejan en el comportamiento de la producción nacional de hidrocarburos, como sería de esperar, al menos hasta los años recientes en que la estabilidad de la producción se ha tornado difícil de sostener.

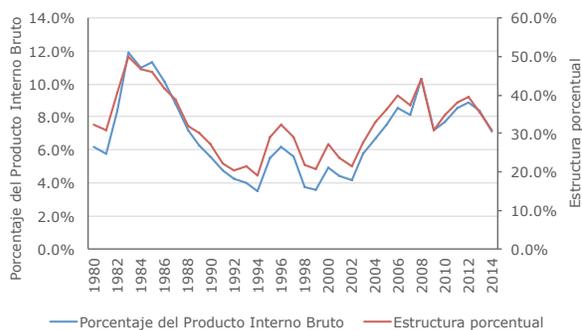
En términos internacionales, la relación de exportaciones a reservas de México es una de las más altas. Con cifras de 2014, se encuentra que en ese año México exportó alrededor del 8% de sus reservas, en tanto que otros países exportadores destinaron al exterior proporciones inferiores o muy inferiores. Por ejemplo, Kazajstán (1.6%), Nigeria (1.8%), Ecuador (2.4%), Argelia (3.5%), Brasil (5.5%) Malasia (6%) y Angola (7.1%). A la reducción ya señalada de las reservas mexicanas no siguió una moderación de las exportaciones, en función de la seguridad energética de la nación.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> OPEC Annual Statistical Bulletin 2015 ([http://www.opec.org/opec\\_web/static\\_files\\_project/media/downloads/publications/ASB2015.pdf](http://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/ASB2015.pdf)).

El auge en la expansión petrolera de los años setenta y principios de los ochenta del siglo pasado influyó de manera determinante en el comportamiento y configuración de las finanzas públicas del país. Parte importante de la recaudación fiscal proviene de derechos y aprovechamientos por el uso de los recursos naturales propiedad de la Nación. Desde entonces las aportaciones impositivas de los contribuyentes fueron parcialmente sustituidas por la captación de estos recursos. El sistema fiscal mexicano quedó condicionado a esta importante fuente de ingresos.

La recaudación fiscal proveniente de la actividad petrolera ha sido determinante en los ingresos presupuestales del gobierno federal. Promedia más de 30% en las últimas décadas, dentro de un rango de entre 19% y 50% anual. En el primer semestre de 2015 se redujo a 18%. Como proporción del PIB, la recaudación petrolera promedió 7 puntos. Las cifras de ingresos petroleros excluyen la recaudación del IVA y IEPS asociados a la actividad petrolera y las coberturas de riesgos por baja de precio del crudo (cuadro 14 y gráfico 14).

**Gráfico 14. Ingresos petroleros del sector público, 1980-2014 (Porcentaje del PIB y estructura porcentual)**



Fuente. Elaboración propia con información de Instituto Nacional de Estadística y Geografía: Banco de Información Económica y Banco de México: Ingresos Presupuestales del Sector Público.

La dependencia fiscal de la extracción de hidrocarburos, en especial del petróleo crudo, se arraigó como una de las restricciones fundamentales en el diseño de la política económica y del mantenimiento de la estabilidad financiera de la economía. En efecto, maximizar la “plataforma petrolera” en unidades físicas y fijar cifras previsibles de la cotización internacional del crudo y del tipo de cambio, se afianzaron como imperativos insoslayables en la elaboración de los presupuestos de egresos e ingresos de la federación.

Sin embargo, esos requerimientos no necesariamente guardan correspondencia con la capacidad de extracción y exploración y con las posibilidades de generación de recursos de PEMEX como entidad productiva a cargo de atender con eficiencia esas actividades. La tensión y con frecuencia el conflicto entre ambos propósitos se ha resuelto por la vía de limitar las capacidades financieras y de producción del organismo, e incluso de incurrir en ineficiencias en la explotación de las reservas petroleras, con los perjuicios previsibles en una de las más importantes fuentes de generación recaudatoria del gobierno federal.

La carga fiscal de PEMEX, ahora en calidad de EPE y antes de organismo público descentralizado, es sumamente gravosa, no solo en términos de los resultados de operación que ofrece y de la solvencia económica y financiera que requiere para atender su objetivo, sino también al establecer comparaciones con las principales empresas internacionales y entidades estatales en su ramo.

Tradicionalmente, Pemex se ha ubicado como una de las primeras petroleras del mundo en la generación de utilidades brutas. Sin embargo, desde 1998, con excepción de 2006 y 2012, los montos que paga PEMEX al fisco superan sistemáticamente su rendimiento o utilidad de operación, después de cubrir los costos financieros. El efecto inevitable ha sido el deterioro financiero crónico de la entidad (cuadro 15 y gráfico 15).

Entre 1993 y 2014, PEMEX cubrió en impuestos y derechos, en promedio, 110% de su utilidad de operación neta anual; en el primer semestre de 2015 la tasa recaudatoria fue desproporcionada: 13 veces el monto de la utilidad de operación neta antes de impuestos (cuadro 16 y gráfico 16).

**Cuadro 14: Ingresos presupuestales del sector público, petroleros y no petroleros, años seleccionados 1977 - 2014**

<b>Año</b>	<b>Total</b>	<b>Petroleros</b>	<b>No petroleros</b>	<b>Petroleros</b>	<b>No petroleros</b>
	<b>(Porcentaje del Producto Interno Bruto)</b>			<b>(Estructura porcentual)</b>	
1980	19.3	6.2	13.0	32.3	67.7
1985	24.6	11.3	13.3	46.0	54.0
1990	20.5	5.6	14.9	27.4	72.6
1995	19.0	5.5	13.4	29.1	70.9
2000	18.2	4.9	13.3	27.1	72.9
2005	20.6	7.5	13.1	36.4	63.6
2010	22.3	7.7	14.6	34.7	65.3
2014	23.2	7.1	16.1	30.7	69.3
2015 (Al mes de mayo)	N/D	N/D	N/D	17.8	82.2

N/D: No disponible.

Fuente. Elaboración propia con información de Instituto Nacional de Estadística y Geografía; Banco de Información Económica y Banco de México: Ingresos Presupuestales del Sector Público.

**Cuadro 15: Resultados financieros de operación de petróleos mexicanos, 1993 - 2015**  
(Miles de millones de pesos)

<b>Año</b>	<b>Ventas totales</b>	<b>Utilidad antes de impuestos y derechos</b>	<b>Utilidad (pérdida) neta</b>	<b>Utilidad (pérdida) integral</b>
1993	65	30	3	3
1994	73	36	3	3
1995	140	85	10	10
1996	212	142	16	16
1997	226	130	8	8
1998	191	76	-10	-10
1999	246	102	-18	-18
2000	399	205	-20	-20
2001	350	136	-33	-33
2002	367	149	-30	-30
2003	531	234	-54	-54
2004	719	385	-35	-35
2005	908	470	-91	-91
2006	1,062	614	31	31
2007	1,136	646	-31	-31
2008	1,329	660	-112	-112
2009	1,090	452	-95	-95
2010	1,282	607	-47	-47
2011	1,558	785	-91	-91
2012	1,647	905	3	-374
2013	1,608	695	-170	84
2014	1,587	481	-266	-531
2015 (Resultados preliminares del 1 de enero al 30 de junio)	588	15	-185	-181

Nota. Para los periodos 1993 - 2002 y 2008 - 2015 el efecto de la inflación no es reconocido, mientras que para el periodo 2003 - 2007 es utilizada la norma B10.

Fuente. Elaboración propia con información de Petróleos Mexicanos: Estados Financieros Consolidados.

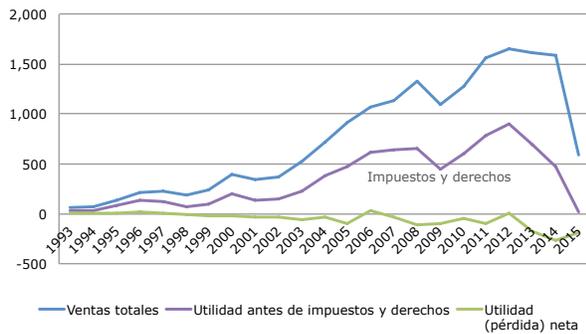
**Cuadro 16: Carga fiscal respecto a la utilidad antes de impuestos y derechos, 1993 - 2015**

Año	Utilidad antes de impuestos y derechos	Impuestos y derechos	Carga fiscal respecto a la utilidad antes de impuestos y derechos
	(Millones de pesos)		(Puntos porcentuales)
1993	29,999	26,974	89.9
1994	36,380	33,054	90.9
1995	84,692	74,884	88.4
1996	141,700	125,205	88.4
1997	129,703	121,757	93.9
1998	75,894	86,033	113.4
1999	102,249	120,477	117.8
2000	204,501	224,211	109.6
2001	135,504	168,264	124.2
2002	148,607	179,099	120.5
2003	234,215	288,366	123.1
2004	385,056	419,629	109.0
2005	469,566	560,415	119.3
2006	613,825	582,855	95.0
2007	646,082	677,256	104.8
2008	659,625	771,702	117.0
2009	451,971	546,633	120.9
2010	606,678	654,141	107.8
2011	784,533	876,016	111.7
2012	905,246	902,646	99.7
2013	694,838	864,896	124.5
2014	480,532	746,075	155.3
2015 (Resultados preliminares del 1 de enero al 30 de junio)	15,421	200,597	1,300.8

Nota. Para los periodos 1993 - 2002 y 2008 - 2015 el efecto de la inflación no es reconocido, mientras que para el periodo 2003 - 2007 es utilizada la norma B10.

Fuente. Elaboración propia con información de Petróleos Mexicanos: Estados Financieros Consolidados.

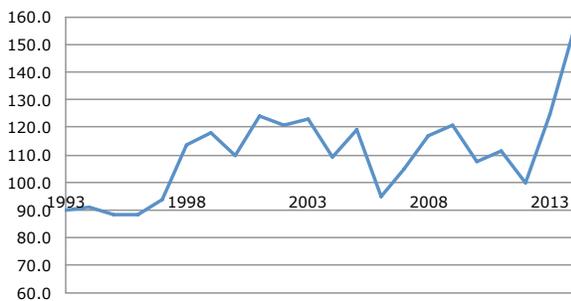
**Gráfico 15. Resultados financieros de operación de petróleos mexicanos, 1993-2015 (Millones de pesos)**



Nota: 2015 (Resultados preliminares del 1 de enero al 30 de junio)

Fuente. Elaboración propia con información de Petróleos Mexicanos: Estados Financieros Consolidados.

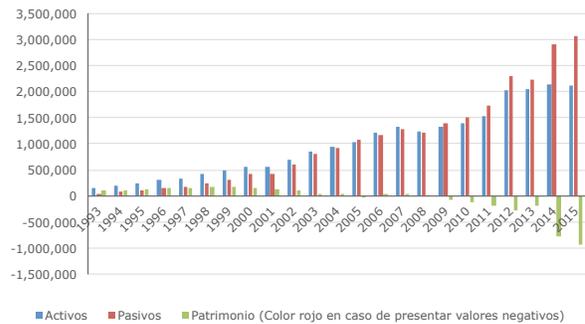
**Gráfico 16. Carga fiscal respecto a la utilidad antes de impuestos y derechos, 1993-2015 (Puntos porcentuales)**



Fuente. Elaboración propia con información de Petróleos Mexicanos: Estados Financieros Consolidados.

Al cierre de diciembre de 2014 y de junio de 2015 los pasivos del organismo superaron a sus activos en 36 y 44 por ciento, respectivamente, arrojando cifras patrimoniales negativas sin precedente nacional o internacional (cuadro 17 y gráfico 17). Adviértase que este patrimonio negativo equivalió en 2014 a 4.5 puntos del PIB.

**Gráfico 17. Activos, pasivos y patrimonio de petróleos mexicanos, 1993-2015 (Millones de pesos)**



Nota: 2015 (Resultados preliminares al 30 de junio)

Fuente. Elaboración propia con información de Petróleos Mexicanos: Estados Financieros Consolidados.

Los resultados del primer semestre de 2015 se agravan respecto a la difícil situación prevaleciente en años anteriores, por las recientes caídas del precio del crudo y de los volúmenes de extracción. La pretensión manifestada por las autoridades es superar el impacto, al menos parcialmente, con recursos destinados a las actividades productivas de PEMEX, la venta de activos, la suscripción de pasivos y la disminución del patrimonio.<sup>3</sup>

La exportación de hidrocarburos es además determinante de la disponibilidad constante de divisas que permite al Estado organizar el

<sup>3</sup> Un ejemplo en este sentido se registró a finales de julio de 2015, cuando PEMEX anunció la desinversión de su interés de 50% en el capital social de Gasoductos de Chihuahua, con lo que la totalidad de la empresa pertenece ahora a IEnova, una empresa del grupo Sempra Energy, que, según su portal en internet ([www.ienova.com.mx](http://www.ienova.com.mx)), desarrolla, construye y opera infraestructura de energía en México. “Los activos objeto de la transacción—aclara la nota informativa de PEMEX—son tres gasoductos de gas natural, un etanoducto, un gasoducto de gas LP y una terminal de almacenamiento de gas LP.” La transacción se evaluó en DIs 1,325 millones. Se informa también que PEMEX, “con los recursos obtenidos, podrá invertir en proyectos estratégicos de mayor rentabilidad, disminuyendo la necesidad de contratar deuda”. Véase, PEMEX, “PEMEX monetiza su participación en la firma Gasoductos de Chihuahua mediante la firma de un convenio con IEnova”, boletín nacional 72, 31 de julio de 2015 ([http://www.pemex.com/saladeprensa/boletines\\_nacionales/Paginas/2015-072-nacional.aspx](http://www.pemex.com/saladeprensa/boletines_nacionales/Paginas/2015-072-nacional.aspx)).

**Cuadro 17: Activos, pasivos y patrimonio de petróleos mexicanos, 1993-2015**  
(Millones de pesos)

<b>Año</b>	<b>Activos</b>	<b>Pasivos</b>	<b>Patrimonio</b>
1993	153,102	45,294	107,809
1994	201,518	83,287	118,232
1995	244,438	117,836	126,602
1996	312,049	156,270	155,780
1997	344,480	186,329	158,151
1998	423,168	249,553	173,615
1999	490,046	319,171	170,875
2000	563,468	412,862	150,605
2001	556,883	434,017	122,866
2002	697,379	596,684	100,696
2003	845,472	799,611	45,861
2004	947,527	914,184	33,343
2005	1,042,560	1,069,430	-20,352
2006	1,204,734	1,164,781	41,652
2007	1,330,281	1,280,373	51,013
2008	1,236,837	1,209,952	26,885
2009	1,332,037	1,398,877	-66,840
2010	1,392,715	1,506,499	-113,783
2011	1,533,345	1,727,264	-193,919
2012	2,024,183	2,295,249	-271,066
2013	2,047,390	2,232,637	-185,247
2014	2,128,368	2,896,089	-767,721
2015 (Resultados preliminares al 30 de junio)	2,121,733	3,060,176	-938,443

Nota. Para los periodos 1993 - 2002 y 2008 - 2015 el efecto de la inflación no es reconocido, mientras que para el periodo 2003 - 2007 es utilizada la norma B10.

Fuente. Elaboración propia con información de Petróleos Mexicanos: Estados Financieros Consolidados.

mercado cambiario e intervenir en el mismo para estabilizar el tipo de cambio. El saldo negativo de la balanza comercial petrolera restringe la capacidad de influir en el mercado cambiario con fines de estabilidad.

### Contenido y alcance de la Reforma Energética

La reforma energética constituye un elemento fundamental de la política económica. A iniciativa de la administración pública federal en funciones desde 2012, el Congreso aprobó once reformas estructurales que modificaron drásticamente el contenido, alcance y funciones del Estado mexicano. De acuerdo a la versión oficial, las reformas responden a tres propósitos:

- 1) Elevar la productividad para detonar el crecimiento y desarrollo nacionales, mediante:

- La reforma energética, que supone una transformación de fondo tanto de la industria petrolera como del sistema eléctrico nacional;
- La reforma en materia de competencia económica, que, a través de la actualización normativa y la ampliación del ámbito sujeto a regulación, se orienta a alentar la competitividad de la planta productiva y proteger los derechos de los consumidores;
- La reforma en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, que, al tiempo que fomenta el desarrollo de estas ramas, propicia un ambiente de mayor apertura, cobertura y competencia en la prestación de los servicios;
- La reforma hacendaria, que agrupa diversos cambios a disposiciones fiscales y administrativas, orientadas a captar mayores recursos y a mejorar el ejercicio del gasto;
- La reforma financiera, que se propone ampliar y abaratar el crédito, a través de un sistema financiero sólido y prudente; y,
- La reforma laboral, encaminada a fomentar la creación de empleos y el mejoramiento de las condiciones del trabajo.

2) Fortalecer y ampliar los derechos de los ciudadanos, mediante:

- La reforma educativa, que persigue garantizar una educación integral, incluyente y de calidad;
- Una nueva Ley de Amparo, que amplía su esfera de aplicación, incluyendo los derechos humanos previstos en los tratados internacionales; y,

- La aprobación de un Código Nacional de Procedimientos Penales, que genera un modelo unificado de justicia penal para el conjunto del país.

3) Fortalecer el régimen político democrático, mediante:

- La reforma político-electoral, y
- La reforma en materia de transparencia y acceso a la información.<sup>4</sup>

El sentido más general de las reformas, como se establece en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, fue superar los resultados insatisfactorios que gravitan en el bienestar de la población, el crecimiento de la economía y la inclusión social; liberar las restricciones que limitan el aprovechamiento del potencial nacional y modernizar el Estado mexicano, en congruencia con los cambios generados por la globalización de los mercados y el avance de las sociedades desarrolladas.

El énfasis de las reformas estructurales consiste en limitar las funciones de intervención del Estado en la economía y la sociedad a las de rectoría, regulación y promoción, a fin de inducir la creación de condiciones propicias para el desempeño de los particulares en una economía de mercados abiertos. Por esa vía se espera mejorar la calidad, competitividad y disponibilidad de los bienes y servicios que se ofrecen a la población, al tiempo de dotar al Estado de recursos suficientes para mitigar la pobreza y otras carencias congruentes con la inclusión social.

<sup>4</sup> Véase Presidencia de la República, "Reformas en acción: las reformas" ([www.reformas.gob.mx/las-reformas](http://www.reformas.gob.mx/las-reformas)).

Con la puesta en práctica de las reformas, la expectativa en el horizonte de largo plazo es incidir en el crecimiento de la economía y lograr objetivos de desarrollo social. En el plazo inmediato, según el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018 la expectativa es incrementar la tasa de crecimiento del PIB hasta alcanzar 5.3 puntos porcentuales en 2018, respecto a la inercia previsible de 3.5% sin la adopción de las reformas, en particular la laboral, de telecomunicaciones y energética.

Otros análisis, en contraste, subrayan aspectos diferentes y acciones complementarias de política para restaurar el dinamismo de la actividad económica y el empleo, al tiempo que se impulsa el bienestar social y se abaten la pobreza y la desigualdad. Por ejemplo,

[...] tras los años de malos resultados económicos, parecería sensato replantear, o al menos someter a debate, algunos cambios de política macroeconómica, incluso si se da por hecho que las reformas estructurales estén operando o vayan a funcionar correctamente. (A la fecha, el país sigue sin conocer detalle alguno sobre las metodologías y memorias de cálculo del impacto de las reformas sobre el crecimiento, la inversión, el empleo y la productividad, aunque ya se han realizado actos públicos para dar a conocer los resultados que se les atribuye.) Aún más, para que dichas reformas funcionen, se requerirá una revisión de los supuestos de política económica, que más bien propician el estancamiento.

[...] En especial, deben considerarse opciones para activar capacidades internas vinculadas a la demanda, sobre todo en la política de salarios, en el crédito y en la promoción de la inversión [...] Se reconoce de forma unánime que continuamos con una brecha ante el producto potencial, pero siguen

ausentes las políticas económicas activas de fomento. Hay, pues, elementos fundados para preguntarse qué previsiones pueden adoptarse ante la contingencia de que la economía no se recupere lo suficiente [...]

[...] No hemos superado las restricciones externas al crecimiento y, por ello, la idea de promover más activamente la recuperación con impulsos internos, está asociada a la propuesta de poner en marcha una estrategia intensa de política industrial y de encadenamientos productivos que aproveche las capacidades nacionales de abastecimiento [incluidas las de insumos energéticos].<sup>5</sup>

La reforma energética modificó la estructura y funciones del Estado mexicano. Los cambios constitucionales de diciembre de 2013 en materia de energía son profundos y de amplia repercusión, no solo por lo que significan en el uso y transformación de la energía, sino por sus implicaciones para el conjunto de relaciones económicas, sociales, ambientales y políticas del país, cimentadas durante más de tres décadas en torno a las actividades de los hidrocarburos.

Los cambios constitucionales de 2013 modificaron el ámbito de participación del Estado en el funcionamiento del sistema energético nacional: restringieron la propiedad de la Nación a los hidrocarburos alojados en el subsuelo; acotaron las actividades exclusivas del Estado a las de exploración y extracción; hicieron permisible, mediante contratos, la participación de los particulares en dichas actividades; y asignaron a la extracción de hidrocarburos el objetivo de maximizar los ingresos del gobierno para financiar el

<sup>5</sup> *Memorandum: Grupo Nuevo Curso de Desarrollo ante la situación y la perspectiva económica y social*, Universidad Nacional Autónoma de México, mayo de 2015, pp 8-10.

desarrollo económico de largo plazo. Los cambios constitucionales se motivaron en el propósito de constituir mercados en los que los particulares, nacionales y extranjeros, pudieran participar con inversiones, tecnología y asunción de riesgos, y lograr por esa vía ampliar la oferta de energía destinada a los mercados nacional y de exportación.

El propósito declarado de la reforma es transformar el funcionamiento del sistema energético nacional a fin de superar signos de inviabilidad evidenciados por dicho sistema en los últimos años y de superar la insuficiencia que muestran los resultados en cuanto su contribución al crecimiento, las finanzas públicas y la estabilidad de la economía. La perspectiva que se ofrece es modificar la organización institucional, a fin de crear mercados de energía abiertos, competitivos, globales y modernos, que permitirían aprovechar el patrimonio de la Nación en materia de hidrocarburos.

El punto de vista alternativo sobre la reforma energética, formulado a lo largo del debate legislativo de las propuestas de cambios constitucionales y reglamentarios y reiterado tras la aprobación de las reformas, subrayó cuestiones como las siguientes:

- El cambio de paradigma que encierra la reforma energética tiene como esencia la apertura jurídica e institucional, casi irrestricta, a la inversión privada; el repliegue en las funciones reservadas en exclusividad al Estado y la reducción del ámbito de soberanía de la Nación sobre los hidrocarburos.
- Parece darse por hecho que la reforma provocará una reacción favorable de la inversión privada, especialmente la extranjera, convergente además con el interés nacional.
- Se asume, sin demostración o evidencia que vaya más allá de la argumentación doctrinaria general de las ventajas de la competencia y del mercado, que será posible maximizar la explotación de los hidrocarburos, generar mayores ingresos para el gobierno y revertir la tendencia decreciente del excedente petrolero.
- Ante el estancamiento crónico de la capacidad instalada de refinación y petroquímica, con la reforma se acentuará el sesgo exportador de petróleo crudo, característico del sector petrolero mexicano durante las últimas décadas, y se acentuará también el sesgo importador de hidrocarburos transformados.
- El nuevo paradigma petrolero así forjado constituye — salvo las evidentes diferencias de las tecnologías utilizadas — un retorno al prevaleciente hace un siglo, no muy diferente de un enclave primario exportador, soportado por la expectativa de que la inversión extranjera directa permita fortalecer el horizonte de explotación y extracción acelerada de los hidrocarburos.

La reforma energética se diseñó en un entorno global de relativo equilibrio y altos precios internacionales estables en los mercados petroleros mundiales. Esta situación cambió drásticamente desde mediados y sobre todo a finales de 2014, cuando ya se habían aprobado las disposiciones legales constitutivas de las reformas. Ahora se enfrenta una situación prolongada de excedentes de oferta mundial y cotizaciones equivalentes en general a la mitad de los máximos del primer semestre del año anterior. No se prevé una corrección pronta del desbalance del mercado internacional ni una recuperación significativa y sostenida de las cotizaciones al menos hasta finales de 2016

y quizá más adelante, dada la perspectiva de que la economía mundial entre en un periodo de estancamiento secular, caracterizado por tasas de crecimiento bajas y niveles elevados de desocupación y capacidades excedentes en diversas actividades productivas. El deterioro del entorno internacional no fue reconocido al definir la marcha de la implementación de la reforma energética sino hasta en fecha muy reciente, cuando, ante los resultados de la primera licitación internacional de contratos de exploración, en julio de 2015, se aceptó la necesidad de reformular los términos y plazos de las convocatorias siguientes — como más adelante se detalla — para hacerlos más atractivos.

En todo caso, la asimetría acumulada entre la evolución resultante de los mercados interno y externo de hidrocarburos y la atonía de la oferta nacional — que antes se ha señalado — constituyen determinantes estructurales que propician la urgente necesidad de modificar a fondo el funcionamiento del patrón energético mexicano.

### *Petróleos Mexicanos como eje de la reforma energética*

Como ya se ha señalado, la reforma energética abarca modificaciones institucionales y operativas que conciernen, además de los hidrocarburos, a la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica; a un posible impulso a las energías renovables; a las cuestiones ambientales, de seguridad industrial y de contenido nacional de la proveeduría, relacionadas con la actividad petrolera; así como a las instituciones y funciones de regulación de los mercados de bienes y servicios energéticos que se pretende establecer o perfeccionar.

Sin embargo, el debate político alrededor, primero, de la iniciativa de reforma constitucional y, aprobada ésta, de la amplia y compleja legislación reglamentaria, se concentró en el subsector petrolero y en su organismo no sólo más importante sino paradigmático: PEMEX.

Al mismo tiempo, parece indiscutible que el comportamiento de conjunto del sector de energía en México depende críticamente de la operación de PEMEX, cuyo rol dominante la reforma se propone transformar. La implementación de la reforma, por otra parte, se ha concentrado y ha sido más acelerada en PEMEX que en otras entidades del sector de energía, ya existentes o recientemente establecidas.

Todo lo anterior hace aconsejable que el resto de este segundo apartado, a reserva de abordar en otro momento los demás extremos del conjunto de la reforma energética, se concentre en PEMEX y en las acciones y decisiones que modifican su estructura organizativa y de operación. Como se advierte enseguida la EPE sigue inmersa en su implementación administrativa y aún no despega, ni puede evaluarse todavía, la operación real, cotidiana de un PEMEX reformado.

### *La reforma institucional y operativa de PEMEX*

En el verano de 2015, año y medio después de aprobada la reforma constitucional en materia energética, se había avanzado y prácticamente concluido la transformación institucional y organizativa de PEMEX como EPE. El avance cubrió sobre todo los aspectos legales e institucionales; en los operativos la transición sigue en marcha.

Conviene analizar los principales aspectos de esta transformación a la luz de su contribución potencial al desempeño de la empresa y, por tanto, al crecimiento de la economía y al desarrollo del país. Se parte de la premisa que un mejor desempeño de PEMEX, EPE, medido, más allá de sus resultados financieros, por su contribución neta a la satisfacción de las necesidades energéticas de la sociedad y al crecimiento y diversificación de la planta productiva, afectará en forma positiva el desarrollo nacional. Ya se ha recordado el objetivo tradicional de que el petróleo actúe como palanca de dicho desarrollo.

El tránsito de organismo público descentralizado a EPE entrañó una reformulación del cometido de la entidad y, más ampliamente, de su visión, misión y valores. Éstos, expresados como parte de la 'filosofía de la empresa', son los siguientes:

NUESTRA RAZÓN DE SER: Maximizar el valor del petróleo para México

NUESTRA MISIÓN: Ser la empresa más competitiva de la industria petrolera mexicana y referente internacional

NUESTROS VALORES: Decisiones en función del valor que aportan a Petróleos Mexicanos

- Excelencia operativa y simplicidad administrativa
- Innovación y agilidad
- Satisfacción del cliente
- Honestidad y rendición de cuentas
- Trabajo en equipo para lograr las metas de Petróleos Mexicanos
- Orgullo de pertenecer a Petróleos Mexicanos<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Véase <http://www.pemex.com/acerca/gobierno-corporativo/Paginas/mision.aspx> (consultada el 3 de agosto de 2015).

Adviértase que “el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación”—expresión que se convirtió en el mantra justificativo de la reforma constitucional en materia de energía y que se introdujo al texto del séptimo párrafo del artículo 27 Constitucional—no encontró cabida explícita en la nueva formulación de la razón de ser, la misión y los valores de PEMEX.<sup>7</sup>

### *El Consejo de Administración*

#### *Integración del Consejo*

La integración del Consejo de Administración de PEMEX, como EPE, quedó definida desde la reforma constitucional de diciembre de 2013. La fracción IV del artículo vigésimo transitorio del decreto de reforma estatuye que:

[...] Para el caso de empresas productivas del Estado que realicen las actividades de exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos en términos de lo previsto por el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, la ley deberá establecer, entre otras disposiciones, que su Consejo de Administración se conforme de la siguiente manera: cinco consejeros del Gobierno Federal, incluyendo el Secretario del Ramo en materia de Energía quien lo presidirá y tendrá voto de calidad, y cinco consejeros independientes.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Podría inferirse que la incorporación de ese lenguaje a la reforma constitucional tuvo por fin colocar a la reforma energética dentro de las materias que la propia Constitución excluye de la consulta popular.

<sup>8</sup> Véase “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, *Diario Oficial de la Federación*, México, 20 de diciembre de 2013.

Al reflejar esta disposición constitucional en el artículo 15 de la Ley de Petróleos Mexicanos<sup>9</sup>, el Congreso diferenció dos tipos de consejeros del gobierno federal: dos de ellos *ex officio* — el secretario de Energía, encargado de presidirlo y dotado de voto de calidad, como dispone el transitorio citado, y el secretario de Hacienda y Crédito Público, al que no se alude en ese transitorio — y tres de libre designación del presidente de la República. Éste designaría también a cinco consejeros independientes, sujetos a ratificación, por mayoría calificada, del Senado. Se dispuso también que estos últimos “ejercerán sus funciones de tiempo parcial y no tendrán el carácter de servidores públicos”.

Las diferencias más significativas, respecto del anterior Consejo, producto de la reforma de 2008, son el menor número de integrantes, de quince a diez; la exclusión de los consejeros representantes del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM), y el menor número y diferente calidad de los consejeros externos: se pasó de cuatro “consejeros profesionales”, que representaban al Estado y eran servidores públicos<sup>10</sup>, a cinco “consejeros independientes”, que no son servidores públicos y dedican sólo tiempo parcial a sus labores en el Consejo.

La reducción en el número de integrantes del Consejo no despertó preocupación, pues prevaleció el criterio de que un órgano más escueto resultaría más funcional.

La exclusión de los consejeros representantes del STPRM apenas se debatió. Los partidos políticos representados en el Congreso manifestaron su acuerdo,

9 Véase “Ley de Petróleos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 11 de agosto de 2014.

10 “Ley de Petróleos Mexicanos”, Artículo 8º, *Diario Oficial de la Federación*, México, 28 de noviembre de 2008.

así fuera de manera tácita. Ante la opinión pública, nadie defendió la permanencia de los representantes sindicales. El propio STPRM no se opuso públicamente a su exclusión de dicho órgano. Otras organizaciones sindicales tampoco. La enorme carga de desprestigio de la dirigencia sindical petrolera dio como resultado que no se oyeran voces en defensa de la representación de los trabajadores en el Consejo. Salvo la de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

En un estudio ad hoc del secretariado de la OCDE, preparado a solicitud de PEMEX y del gobierno de México en 2010, se estima que participación de representantes de los trabajadores puede significar un activo para la labor y efectividad del Consejo. El estudio considera que,

[...] La función del Consejo como cuerpo colegiado que, de manera conjunta, supervisa y establece estrategias para la empresa, puede verse fortalecida mediante la pericia única que aportan los representantes de los trabajadores. Sin embargo, el papel del Consejo puede verse debilitado si esos representantes se consideran a sí mismos como defensores de los intereses de los trabajadores — incluso en los casos en que estos intereses entren en conflicto con los objetivos de la empresa.<sup>11</sup>

La conclusión pudo haber sido otra: llevar al Consejo — como parte de los consejeros independientes o en adición a éstos — una voz que ofreciera, en palabras de la OCDE, “la pericia única que aportan los representantes de los trabajadores”.<sup>12</sup>

11 Véase OECD, “Corporate governance and board arrangements at Petróleos Mexicanos: Evaluation and recommendations”, 1 de septiembre de 2010 (DAF/CA/SOPP(2005)FINAL/11Feb2013), p 35.

12 Uno de los trabajos citados con mayor frecuencia sobre el rol de los representantes de los trabajadores en los órganos directivos de las empresas concluye que “un nivel adecuado de representación de los

Entre los criterios establecidos en Ley para integrar el Consejo de Administración de PEMEX resultaron debatibles, en el caso de los consejeros independientes, los relativos a su obligada dedicación de tiempo parcial al encargo y al hecho de que no se les considere servidores públicos. Algunos se preguntaron si resultaba conveniente que la mitad de los integrantes del “órgano supremo de administración”<sup>13</sup> de la mayor empresa productiva del Estado sólo dedicase tiempo parcial a sus tareas en el Consejo y se les excluyese de manera explícita de la calidad de servidor público, de la que se derivan atribuciones y responsabilidades, aunque ambas fueran a establecerse de manera *ad hoc*. El estudio de la OCDE, ya citado, reconoce la posibilidad de que pueda haber integrantes del Consejo provenientes de fuera del sector gubernamental, que dediquen tiempo parcial a sus funciones, “en el supuesto de que se encuentren formas de conferirles el estatus de ‘funcionario público’ en aquella parte de su tiempo que dediquen al trabajo del Consejo de Administración de Pemex.”<sup>14</sup>

No dejó de advertirse que, en realidad, ninguno de los diez consejeros dedicará tiempo completo a su trabajo en el Consejo:

---

trabajadores en el Consejo puede incrementar la eficiencia y el valor de mercado de las empresas [...] La representación de los trabajadores proporciona un canal de comunicación confiable con los altos niveles de la empresa [y esta] mejor información mejora la toma de decisiones del Consejo mismo. [...] la inclusión de asientos para los trabajadores en el Consejo conduce también a un monitoreo adicional de los administradores [...] Véase, Larry Fauver y Michael E Fuerst, “Does Good Corporate Governance Includes Employee Representation? Evidence from German Corporate Boards”, *Journal of Financial Economics*, vol 82, núm 3, 2006, p 703.

13 Así se conceptúa al Consejo de Administración en el párrafo preambular del Art 13 de la Ley. Véase “Ley de Petróleos Mexicanos”, *loc cit*.

14 OECD, “Corporate governance and board arrangements at Petróleos Mexicanos...”, *loc cit*, 104, p 36.

los dos consejeros ex officio, por su calidad de secretarios de Estado; los tres consejeros del gobierno federal, porque se prevé que “podrán desempeñar otros empleos, cargos o comisiones”, y los cinco independientes porque se estatuye que sólo dediquen tiempo parcial al encargo.

Para mediados de septiembre de 2014 el Consejo de Administración de Pemex había quedado integrado y celebró su sesión de instalación el 7 de octubre de 2014.<sup>15</sup>

#### *Algunos aspectos de la operación y transparencia del Consejo*

Para mediados de agosto de 2015 han transcurrido casi seis meses desde la renuncia de un consejero independiente sin que haya sido sustituido. El Consejo ha celebrado siete sesiones, contando hasta la del 10 de julio, sin estar debidamente integrado. Parece que la falta de uno de cinco consejeros independientes se considera un detalle menor, que no merece ser subsanado.

Las actas de once sesiones del Consejo, hasta ahora publicadas muestran, en cuanto a asistencia de los consejeros, que:

- Sólo dos de los cinco consejeros propietarios—el secretario de Energía y la subsecretaria de Hidrocarburos—han asistido a todas las sesiones;
- Otros dos consejeros propietarios —el secretario de Hacienda y Crédito Público y el secretario de Economía— sólo han estado presentes en una, la sesión de instalación del Consejo;

---

15 Véase Consejo de Administración, “Acta de la sesión de instalación”, 7 de octubre de 2014 ([www.pemex.com/acerca/gobierno-corporativo/acuerdos/Consejo%202014/acta\\_878\\_instalacion.pdf](http://www.pemex.com/acerca/gobierno-corporativo/acuerdos/Consejo%202014/acta_878_instalacion.pdf)).

- El quinto consejero gubernamental propietario—el secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales — ha asistido a cinco de las once sesiones;
- Los consejeros independientes, por su parte, han acudido a la mayoría de las sesiones.

La sesión 888 extraordinaria, del 27 de marzo de 2015, fue en particular importante pues en ella se aprobaron el Estatuto Orgánico de PEMEX y los acuerdos de creación de las empresas productivas subsidiarias. Acudieron sólo dos de cinco consejeros propietarios, dos de los tres suplentes y cuatro de los cinco consejeros profesionales.

Se advierte también un deterioro de la oportunidad y un aumento de las limitaciones de la información pública de las deliberaciones y decisiones del Consejo. El acta de la sesión de 27 de marzo de 2015 es la última cuya versión pública está disponible en la página web de PEMEX consultada el 17 de agosto. Entre ambas fechas, el Consejo celebró, al menos, otras seis sesiones de las que sólo se ha publicado el texto de los acuerdos adoptados. Éstos resultan mucho menos informativos que las actas, pues no incluyen la versión pública sucinta de las deliberaciones.

Además, parece registrarse mayor demora en la divulgación de la información. Por ejemplo, los acuerdos de la sesión del 27 de marzo sólo quedaron accesibles en el portal de Pemex un mes después, coincidiendo con la publicación de los documentos aprobados por el Consejo en el *DOF*.

Por otro lado, es creciente el número de temas en los que se reserva información,

por lo general con el argumento de que su divulgación afectaría intereses comerciales de la empresa. En otro caso, se reservó, por cinco años, la síntesis de la deliberación del Consejo en materia de reorganización corporativa de PEMEX. Se registra que la “fecha de la clasificación” de los 47 párrafos en los que se resume ese debate fue el “10 de noviembre de 2014”, antes de que se celebrase, el 18 de noviembre, la sesión del Consejo a la que se refiere el acta. En otras palabras, fue una clasificación *ex ante* del contenido del acta sobre el asunto en cuestión. Se adujo que la reserva se justificaba pues dicho debate se refiere a cuestiones “todavía en proceso deliberativo”, cuya difusión “podría generar confusión” si el texto no concuerda con el que finalmente se publique en el *DOF*.<sup>16</sup> El texto, que corresponde al Estatuto Orgánico de la empresa, ya se publicó,<sup>17</sup> pero el debate se mantiene reservado por cinco años, hasta 2020.

Quizá esta menor información y mayor demora en la difusión sean la forma de cumplir, *a contrario sensu*, con el lineamiento básico de Pemex, señalado al principio, de “claridad y oportunidad en la divulgación de nuestras actividades...”.

Si estos ejemplos reflejan las condiciones y las prácticas de trabajo del Consejo de Administración, cabe preguntarse si en realidad opera, en sus reuniones formales, como el máximo órgano de dirección de PEMEX o si las decisiones se discuten y adoptan en otro formato, fuera de lo legalmente establecido.

<sup>16</sup> Véase “Acta de la sesión 882 extraordinaria de 18 de noviembre de 2014”, “I.4 Reorganización corporativa de Petróleos Mexicanos, empresas productivas subsidiarias y filiales”, pp 13-21 ([www.pemex.com/acerca/gobierno-corporativo/consejo/Acuerdos%202014/acta\\_882\\_ext.pdf](http://www.pemex.com/acerca/gobierno-corporativo/consejo/Acuerdos%202014/acta_882_ext.pdf)).

<sup>17</sup> Véase *Diario Oficial de la Federación*, México, 28 de abril de 2015.

### La estructura orgánica básica de PEMEX, EPE

El Estatuto Orgánico de PEMEX establece, en su artículo 19, la nueva estructura orgánica básica de la empresa.<sup>18</sup> Para analizar esta nueva estructura corporativa conviene tener en mente el principio proclamado de que la empresa persigue la excelencia operativa y la simplicidad administrativa.

La nueva estructura se expresa en una pirámide cuya base la integran 128,445 trabajadores activos y 85,839 jubilados<sup>19</sup> y en cuyos estratos superiores se ubican 188 gerencias, 57 subdirecciones, 13 direcciones corporativas o equivalentes y una dirección general.

Si se atiende sólo a estos números, se encuentra que la estructura corporativa se amplió significativamente respecto de la anterior:

	Gerencias	Subdirecciones	Direcciones corporativas	Dirección general
Antes	97	23	8	1
Ahora	188	57	13	1

Más allá de los cambios de denominación, la Dirección Corporativa de Planeación, Coordinación y Desempeño puede ejemplificar la racionalidad que parece haber regido el nuevo diseño corporativo. A ésta se le encarga dirigir y alinear la planeación estratégica institucional, con vistas a la elaboración del Plan de Negocios de la empresa. Se establece una estructura piramidal a partir de 22 gerencias, que confluye en 7 subdirecciones y culmina en la dirección corporativa.

<sup>18</sup> *Ibidem*, pp 49-55.

<sup>19</sup> Auditoría Fiscal de la Federación, "Petróleos Mexicanos: Informe de la auditoría practicada al pasivo laboral", México, julio de 2015, p 57 ([www.asf.gob.mx/uploads/56\\_informes\\_especiales\\_de\\_auditoria/PEMEX\\_Interactivo/pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/56_informes_especiales_de_auditoria/PEMEX_Interactivo/pdf)).

Se trata de la más común y ordinaria de las divisiones piramidales: las funciones que alude el nombre de la dirección corporativa se distribuyen entre varias subdirecciones y las que corresponden a cada una de éstas entre un número multiplicado de gerencias, que, sin duda, continúa subdividiéndose en unidades administrativas menores—subgerencias, departamentos, oficinas—que ya no son materia del Estatuto Interno.

Quizá deba esperarse que, al definir la estructura corporativa de las subsidiarias, se establezcan o repliquen en ellas estructuras paralelas en los diversos ámbitos. En consecuencia, el potencial de traslapes y duplicaciones es enorme.

La Dirección Corporativa de Alianzas y Nuevos Negocios parecía, potencialmente, quizá la de mayor importancia y atractivo en la era posreforma: establecer alianzas, antes no permitidas, y atraer nuevos negocios, sin las limitaciones de la anterior legislación. Sin embargo, el diseño de la nueva dirección corporativa en el Estatuto Orgánico es la más convencional: Habla de una estrategia integral, nacional e internacional, de alianzas y nuevos negocios, para luego fragmentar su definición y ejecución. Crea dos gerencias con un mandato exactamente igual, una para Exploración y Producción y otra para Transformación Industrial, como si los enfoques en materia de alianzas y nuevos negocios se subdividiesen necesariamente en esas áreas. Al establecer las gerencias el enfoque continúa fragmentándose.

En suma, la estructura orgánica básica de la empresa no parece cumplir los objetivos proclamados de simplificación y excelencia.

### La estructura corporativa de PEMEX, EPE

Tras la expropiación de 1938 y desde 1940, PEMEX funcionó como una empresa petrolera integrada hasta que, a mediados de 1992, se dividió en un corporativo y cuatro organismos subsidiarios.<sup>20</sup> En la ley de 1992 se conservó la calidad de PEMEX como organismo público descentralizado, a cargo de “la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera estatal” y se crearon cuatro “organismos descentralizados de carácter técnico, industrial y comercial”.

La reforma constitucional en materia de energía de diciembre de 2013 estableció, en el párrafo séptimo del artículo 27, la figura de empresa productiva del Estado como el instrumento mediante el cual la Nación “llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos” a través de asignaciones o contratos, en los términos de la ley reglamentaria.

Ésta, por su parte, con el título de “Ley de Petróleos Mexicanos”<sup>21</sup>, establece el marco legal en el que Pemex actuará en su carácter de EPE, “de propiedad exclusiva del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios[, con] autonomía técnica, operativa y de gestión”. Prevé asimismo que, para cumplir con su objeto, PEMEX podrá apoyarse, *inter alia*, en “empresas productivas subsidiarias y empresas filiales” y delega en el Consejo de Administración de la EPE la facultad de dotar a PEMEX de “la organización y estructura corporativa que mejor convenga para la realización de su objeto”. Señala que ambas “deberán atender a la optimización de los

20 “Ley orgánica de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 16 de julio de 1992, pp 30-35.

21 Véase “Ley de Petróleos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 11 de agosto de 2014.

recursos humanos, financieros y materiales; la simplificación de procesos; la eficiencia y la transparencia y la adopción de las mejores prácticas corporativas y empresariales a nivel nacional e internacional, asegurando su autonomía técnica y de gestión”.

Hay, evidentemente, una causación circular entre las autonomías técnica, operativa y de gestión. Deben ejercitarse las tres, para no anularse entre sí. El ejercicio de las tres depende, a su vez, de una cabal autonomía financiera y presupuestal. Hasta ahora, veinte meses después de la reforma constitucional, no están establecidas las condiciones para el ejercicio de las cinco autonomías. En diversos momentos, la autoridad hacendaria ha atentado contra las mismas. El ejemplo más evidente se encuentra en la imposición del primero de los recortes presupuestales, a fines de enero de 2015.<sup>22</sup>

De acuerdo con la Ley de PEMEX, las empresas productivas subsidiarias se conciben como las directamente vinculadas a la exploración y extracción de hidrocarburos y se estipula que deberá tratarse de “empresas productivas del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio”. Su “creación,

22 La prensa nacional informó el 30 de enero de 2015 del anuncio del secretario de Hacienda y Crédito Público de ajustar en 62 mil millones de pesos el presupuesto asignado a PEMEX en 2015. (Véase, por ejemplo, “Recorte quita a Pemex el equivalente de 41 días de presupuesto”, *El Financiero*, México, 30 de enero de 2015 – <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/recorte-quita-a-pemex-el-equivalente-a-41-dias-de-presupuesto.html>) El Consejo de Administración de PEMEX, “en su sesión del 13 de febrero aprobó el plan de ajuste presupuestal de 62 mil millones de pesos presentado por el director general de Pemex, lo que representa una disminución de 11.5 por ciento respecto al presupuesto programable autorizado por el Congreso de la Unión”. (PEMEX, “Ajuste al presupuesto 2015 de Petróleos Mexicanos”, boletín nacional 11, 16 de febrero de 2015 – [http://www.pemex.com/saladeprensa/boletines\\_nacionales/Paginas/2015-011-nacional.aspx](http://www.pemex.com/saladeprensa/boletines_nacionales/Paginas/2015-011-nacional.aspx)). La autonomía presupuestal alcanza para distribuir una reducción de los recursos asignados a la EPE en el presupuesto aprobado por el Congreso pero no para definir el monto mismo del ajuste.

fusión o escisión... será autorizada por el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, a propuesta de su Director General". El Consejo recibió, consideró y aprobó la propuesta del director general en su sesión 882 extraordinaria, del 18 de noviembre de 2014.

El Consejo, de acuerdo con el Acta relativa,<sup>23</sup> acordó, inter alia, a) la transformación de Pemex-Exploración y Producción en la empresa productiva subsidiaria de Exploración y Producción"; b) la reorganización de Pemex-Refinación, Pemex-Gas y Petroquímica Básica y Pemex-Petroquímica en la empresa productiva subsidiaria Transformación Industrial; y, c) la creación de cinco empresas productivas subsidiarias para la integración de las funciones de (i) Perforación, (ii) Cogeneración y Servicios, (iii) Logística, (iv) Fertilizantes, y (v) Etileno,<sup>24</sup> en tanto se cumplen los supuestos legales para su transformación en empresas filiales. Además, el Consejo estableció dos plazos: 90 días naturales para conocer las propuestas de acuerdos de creación de las empresas productivas subsidiarias, y 120 días para conocer a) el esquema de precios, tarifas y asignaciones de costos aplicables en las transacciones comerciales entre PEMEX y sus empresas productivas subsidiarias y filiales; y, b) la propuesta de lineamientos

23 Véase "Consejo de Administración, Acta sesión 882 extraordinaria, 18 de noviembre de 2014", ([www.pemex.org/acerca/gobierno-corporativo/consejo7Acuerdos%202014/acta\\_882\\_ext.pdf](http://www.pemex.org/acerca/gobierno-corporativo/consejo7Acuerdos%202014/acta_882_ext.pdf), pp 13-23).

24 Pasar de cuatro a dos subsidiarias no fue un movimiento que reclamara gran cogitación. Que las EPE subsidiarias fuesen empresas del Estado sí fue asunto discutido. Se acudió entonces a la figura de empresas filiales, cuya naturaleza es por completo flexible y en las que pueden participar, incluso mayoritariamente, empresas privadas foráneas. Desempeñarán servicios esenciales para las EPE subsidiarias o para llevar adelante proyectos en ramas específicas. No se constituyeron directamente como filiales porque el marco legal y regulatorio aún no está completo.

y estrategia para el manejo integral de las filiales de PEMEX.

Tras una ampliación del primero de estos plazos, el Consejo realizó in extremis, es decir, el último día del nuevo plazo, una sesión extraordinaria cuyo orden del día incluyó una nueva consideración del Estatuto Orgánico de PEMEX y de las propuestas de acuerdos de creación de las empresas productivas subsidiarias.<sup>25</sup>

En lo referente al Estatuto, el Consejo aprobó las modificaciones a la reorganización corporativa establecida en la sesión, antes referida, del 18 de noviembre de 2014.<sup>26</sup>

De acuerdo con el acta de esta sesión, dos consejeros sugirieron modificaciones:

- a) uno de los consejeros independientes propuso que la facultad que el Estatuto Orgánico otorga al Consejo para que designe a los titulares de las empresas productivas subsidiarias, se extienda, en el caso de Pemex Transformación Industrial, a la designación de los directivos del siguiente nivel jerárquico;
- b) por su parte, uno de los consejeros representantes del Gobierno hizo notar la importancia que se mantuviese informado al Consejo de Administración del cumplimiento de las condiciones para la aplicación del nuevo régimen, en el entendido de que el plazo límite previsto era de 365 días.

25 Véase "Acta de la sesión 888 extraordinaria de 27 de marzo de 2015" ([http://www.pemex.com/acerca/gobierno-corporativo/consejo/Documents/acuerdos\\_2015/acta\\_888\\_ext\\_vp.pdf](http://www.pemex.com/acerca/gobierno-corporativo/consejo/Documents/acuerdos_2015/acta_888_ext_vp.pdf)).

26 Véase "Acuerdo CA-015/2015 I.1 Estatuto Orgánico de Petróleos Mexicanos", Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, Sesión 888 Extraordinaria, 27 de marzo de 2015 ([http://www.pemex.com/acerca/gobierno-corporativo/consejo/Documents/acuerdos\\_2015/sesion888\\_ext\\_vp.pdf](http://www.pemex.com/acerca/gobierno-corporativo/consejo/Documents/acuerdos_2015/sesion888_ext_vp.pdf)).

El Consejo también aprobó “el Estatuto Orgánico de Petróleos Mexicanos, con la modificación solicitada, en los términos del documento anexo”.<sup>27</sup> El acta no es explícita respecto del alcance y contenido de tal modificación, pues se limita a consignar, respecto de este extremo, que uno de los consejeros independientes comentó que la transformación de PEMEX en EPE “implicaba que tendría que planear y ejecutar sus actividades de manera más proactiva”, por lo que sería necesario “modificar la normativa interna de manera dinámica, a fin de buscar una operación más ágil, acorde con los cambios del mercado y de la competencia”.

Por su parte, uno de los funcionarios invitados de PEMEX, el subdirector de la Unidad de Control Interno Institucional, hizo notar que una parte importante de la normativa institucional había perdido vigencia por la reforma energética, por lo que se trabajaba en nuevos proyectos, “partiendo de un esquema de regulación ‘base cero’”.

En lo relativo a las empresas subsidiarias, también en la sesión del 27 de marzo, el Consejo aprobó los acuerdos de creación de las siete empresas productivas del Estado subsidiarias de Pemex ya mencionadas.<sup>28</sup>

Las actas disponibles muestran en diversos casos una forma de funcionamiento del Consejo de Administración de PEMEX sobre la que cabe manifestar preocupación por la

<sup>27</sup> *Ibidem*. Hubo de transcurrir un mes para que el texto del Estatuto Orgánico, aprobado el 27 de marzo, fuese publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de abril de 2015.

<sup>28</sup> Véase “Acuerdo CA-016/2015 I.2 Acuerdos de Creación de Empresas Productivas Subsidiarias”, Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, Sesión 888 Extraordinaria, 27 de marzo de 2015 ([www.pemex.com/acerca/gobierno-corporativo/consejo/Documents/acuerdos\\_2015/sesion888\\_ext\\_vp.pdf](http://www.pemex.com/acerca/gobierno-corporativo/consejo/Documents/acuerdos_2015/sesion888_ext_vp.pdf)).

manera ligera y apresurada en que se adoptan algunas decisiones sobre asuntos cruciales para el futuro de la empresa.

### *El proceso de transición tras la reforma*

Al examinar la cuestión de los lapsos de transición establecidos en ley para implementar la reforma constitucional en materia energética, en lo que se refiere a la estructura corporativa reformada de PEMEX, debe partirse del artículo Tercero Transitorio del decreto de reforma constitucional de 20 de diciembre de 2013.<sup>29</sup> Se dispone que los diversos plazos que sea necesario establecer “no podrán exceder de dos años a partir de la publicación de este Decreto, para que los organismos descentralizados denominados Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad se conviertan en empresas productivas del Estado”. Ese lapso, el límite constitucional para la conversión de PEMEX en EPE, vence el 19 de diciembre de 2015.

De manera formal, PEMEX se transformó por ministerio de ley en empresa productiva del Estado a la entrada en vigor de la Ley de Petróleos Mexicanos, promulgada el 11 de agosto de 2014. Esta entrada en vigor tuvo lugar al día siguiente de la designación del nuevo Consejo de Administración, hecho que ocurrió el 18 de septiembre, fecha en la que el Senado aprobó las designaciones de consejeros independientes hechas por el Ejecutivo. Empero, entre la conversión *de jure* y la transformación *de facto*, es decir, la plena operación de PEMEX como EPE, transcurre un período de transición que aún no termina.

<sup>29</sup> Véase “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, *Diario Oficial de la Federación*, México, 20 de diciembre de 2013.

El nuevo Estatuto Orgánico entró en vigor el 29 de abril de 2015, día siguiente al de su publicación en el DOF. Su artículo séptimo transitorio establece un plazo máximo de 365 días, a partir de esa fecha, es decir hasta el 28 de abril de 2016, para que se realice “la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros que se requieran para el ejercicio de las funciones derivadas de la reorganización corporativa... de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios”. Adviértase que este nuevo lapso excede, en alrededor de cuatro meses, el periodo general de transición previsto en la reforma constitucional, hecho que no fue tomado en cuenta por el Consejo de Administración.

Por otra parte, el transitorio décimo de la Ley de PEMEX dispuso que el “régimen especial... en materia de presupuesto, deuda, adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras, responsabilidades administrativas, bienes, remuneraciones y empresas productivas subsidiarias y empresas filiales, entrará en vigor hasta que se encuentre en funciones el nuevo Consejo de Administración... y estén en operación los mecanismos de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas que prevé esta Ley”. Dispone también que corresponde al Consejo de Administración notificar a la Secretaría de Energía sobre estos extremos, “para que la dependencia emita la declaratoria respectiva”, que deberá publicarse en el *DOF*.

A este respecto, en su sesión extraordinaria 881, del 7 de noviembre de 2014, el Consejo adoptó acuerdos, aplicables a PEMEX, sus empresas productivas subsidiarias y filiales, y relacionados con:<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Véase Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, Sesión 881 Extraordinaria, “Acuerdos CA-115/2014, CA-116/2014, CA-117/2014, CA-118/2014, CA-119/2014, CA-120/2014, CA-121/2014, CA-122/2014 y CA-123/2014”, 7 de noviembre de 2014 ([www.pemex.com/acerca/gobierno-corporativo /consejo/Acuerdos%202014/sesion881\\_extraordinaria.pdf](http://www.pemex.com/acerca/gobierno-corporativo/consejo/Acuerdos%202014/sesion881_extraordinaria.pdf)).

- Las políticas para la contratación por PEMEX de seguros, fianzas o cauciones a favor de directores y funcionarios, que comprenderán, al menos, (i) el monto de la indemnización por los daños que cause su actuación y (ii) los servicios de defensa y asistencia legal de cualquier procedimiento, judicial o administrativo, en el que se les reclame responsabilidad civil, penal, administrativa o de cualquier otra índole, con motivo del desempeño o del ejercicio de sus funciones. Se ha hecho notar que una disposición de este tipo elimina, o cuando menos vulnera, la intención disuasiva del régimen de responsabilidades de los funcionarios de PEMEX y empresas subsidiarias.
- Las políticas para la revelación, resguardo y protección de la información.
- Los lineamientos que regulan el sistema de control interno, los aplicables en materia de auditoría y los referidos a la evaluación del desempeño.
- Los mecanismos de coordinación entre la Unidad de Responsabilidades y la Auditoría Interna.
- La emisión de un Código de Ética de obligatorio cumplimiento por todo el personal, “a todo nivel, en toda actividad y en todo momento”, así como un Comité de Ética, presidido por el director corporativo de Administración e integrado por representantes de las direcciones corporativas, de las empresas productivas subsidiarias y de las empresas filiales, el subdirector de Recursos Humanos y Relaciones Laborales y un representante de la Unidad de Control Interno Institucional.

Como muestran los puntos anteriores, PEMEX se ha dotado de un sistema por completo auto referenciado — una clara

muestra de autorregulación. La experiencia internacional de los años recientes, tanto en corporaciones petroleras como financieras, ha demostrado que este tipo de enfoques de autorregulación por lo general no funcionan. Tras la aprobación de estos siete instrumentos, el Consejo acordó solicitar a la Secretaría de Energía que “emita la declaratoria de que se encuentran en operación los mecanismos de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas previstos en la Ley”.

En suma, a lo largo de 2014 y 2015 PEMEX ha vivido un largo período de transición en tiempo presente, que no es congruente con los objetivos de funcionalidad y eficiencia proclamados en la reforma.

### *Cuestiones laborales*

La Ley de Petróleos Mexicanos, promulgada el 11 de agosto de 2014, otorgó a PEMEX, EPE, el plazo de un año para alcanzar un acuerdo con el STPRM, a fin de modificar el contrato colectivo de trabajo en lo correspondiente al pago de las obligaciones contraídas por la empresa y organismos subsidiarios respecto a las pensiones y jubilaciones con sus trabajadores. Análogo plazo de contempla para modificar el Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza. El acuerdo entre el sindicato y la empresa en materia de pensiones y jubilaciones es condición impuesta por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para absorber una parte —incierta— del pasivo laboral.

La Auditoría Superior de la Federación concluyó oportunamente sus trabajos conducentes a determinar el monto del pasivo laboral de la empresa. Arribó a la conclusión de que el número de trabajadores jubilados y beneficiarios post-

mortem representa el 81.7% de los trabajadores en activo y que el monto de las obligaciones asumidas asciende a 1,473 mil millones de pesos.

En observancia de las normas laborales vigentes, el STPRM emplazó a huelga a PEMEX, EPE con objeto de proceder a la revisión bianual del contrato colectivo de trabajo. Esa revisión sería la ocasión propicia para revisar los alcances de las obligaciones de la empresa en materia de jubilaciones y pensiones.

Ante la falta de acuerdos, el pasado 8 de agosto de 2015, ambas partes convinieron en ampliar en un mes el plazo para concluir las negociaciones, lo cual ilustra las enormes dificultades políticas y económicas que entraña la revisión a fondo de un contrato cuyo texto es muy extenso y complejo.

Además, son todavía desconocidas las condiciones contractuales que se establecerán entre las empresas privadas que iniciarán funciones en la industria petrolera y el stprm, toda vez que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social reconoció a éste el carácter de “sindicato de rama” productiva.

### **Resultados esperados e implicaciones para el desarrollo**

#### *La apertura en exploración y extracción de hidrocarburos*

Más allá de la transformación de la estructura organizativa y operacional de PEMEX, examinada en el apartado anterior, este último alude a uno de los aspectos centrales de la reforma energética, la apertura del subsector petrolero, es decir, la renuncia del Estado a la exclusividad en las funciones de exploración y extracción y el estrechamiento del ámbito de propiedad de la Nación sobre los hidrocarburos.

Aunque la apertura abarca a la totalidad de la industria, incluyendo refinación, proceso del gas y almacenamiento, transporte y distribución de petrolíferos y gas, la implementación de estos aspectos apenas se inicia. De esta suerte, el análisis se limita a las primeras acciones para emprender la apertura en las actividades aguas arriba.

Para ponerla en práctica, se procedió, en primer término, a asignar a PEMEX campos petroleros y áreas en que, cumpliendo requisitos de oportunidad y eficiencia, podrá continuar realizando actividades de exploración y extracción. Hecho esto, se decidió acudir a la licitación abierta de otros campos y áreas, tanto en tierra como costa afuera, para la realización de esas tareas por parte de empresas privadas, nacionales o foráneas, y por PEMEX, por sí mismo o asociado con terceros.

### *Ronda Cero: nueva base productiva de PEMEX*

El proceso de adjudicar las asignaciones, coloquialmente denominado por las autoridades Ronda Cero, concluyó en agosto de 2014 con la asignación a PEMEX de 489 campos en producción (de los 768 registrados por la empresa en esa fecha), con un contenido estimado de reservas 2P de 20,589 millones de barriles (83% del total nacional). Como parte de la misma Ronda Cero le fueron asignadas 72,897 km<sup>2</sup> de áreas para la exploración, con un contenido estimado de recursos prospectivos por descubrir de 23,447 millones de barriles (21% del estimado nacional).

Los 489 campos asignados a PEMEX comprenden 286 para realizar actividades de extracción, 108 de exploración y 95 de

ellos, según se dio a conocer meses después de la asignación, fueron asignados en resguardo temporal por dos años o hasta que sean subastados por el Estado en rondas de licitaciones. En los campos asignados se localiza el total de las reservas probadas nacionales registradas al inicio 2014, esto es, 13,438 millones de barriles de petróleo crudo equivalente. Un año después, al inicio de 2015, los derechos de extracción de reservas probadas de PEMEX se limitaron a 12,047 millones de barriles (equivalen a un mínimo histórico de 9.3 años de extracción). La diferencia se explica porque la restitución de reservas en 2014 fue inferior a la extracción de ese año y porque además 977 millones de barriles de las reservas probadas corresponden a los 95 campos sobre los que PEMEX tiene asignados en resguardo temporal.

La expectativa de la SENER sobre los resultado de la Ronda Cero es que la asignación a PEMEX de reservas probadas y posibles permitirá a la empresa mantener una producción de 2.5 millones de barriles diarios de petróleo crudo, a lo largo de diez años y medio años, y de otros cinco años adicionales con la asignación de los recursos prospectivos. Sus cálculos no recogen el impacto de la menor restitución de 2014 ni el hecho de los 95 campos de resguardo temporal. La meta nacional de la reforma energética es extraer 3 millones de barriles diarios en 2018 y 3.5 millones en 2025. La diferencia entre estas metas y lo que suministraría PEMEX tendría que ser cubierta por empresas beneficiarias de la adjudicación de contratos, lo cual es difícil que ocurra en períodos tan breves. Respecto al gas esas diferencias son aún más ambiciosas, lo mismo que el objetivo de restituir las reservas en al menos el 100%.

La SENER no ofrece elementos de juicio que fundamenten la posibilidad de concretar las expectativas de producción respecto a las asignaciones y los contratos, particularmente en lo que hace a la extracción y restitución de reservas y la viabilidad de explotar los recursos prospectivos. En todo caso, se refuerza el imperativo de asegurar que PEMEX pueda disponer de los recursos financieros y de otra índole necesarios para la ejecución de los planes y programas de extracción y exploración comprometidos en las asignaciones y que la reacción de las empresas privadas sea favorable a la subasta de campos y áreas que se propone realizar el Estado.

En las asignaciones de áreas de exploración, PEMEX deberá cumplir planes de trabajos e inversiones para cada una de las áreas asignadas, en un plazo de tres años, prorrogable por un máximo adicional de dos. De no cumplirse con el plan, las áreas asignadas se revertirán al Estado.

Respecto a las asignaciones de extracción se otorgan a PEMEX los derechos de producción, para lo cual deberá cumplir planes de desarrollo de los campos asignados, con descripción de trabajos e inversiones que justifiquen su aprovechamiento eficiente y competitivo.

El cumplimiento de dichos planes es fundamental para alcanzar las metas de la reforma energética de 2018 y 2025. De mayor trascendencia es sin embargo el impacto de un eventual incumplimiento de los planes de PEMEX sobre la recaudación fiscal, las cuentas con el exterior y el mercado de divisas. El impacto se amplifica ante la prolongada reducción de los precios internacionales del petróleo cuya perspectiva es incierta en los próximos meses y años.

No es público el detalle o la información agregada de los planes de exploración y desarrollo de campos en producción y de las inversiones para ello requeridas o información que ilustre sobre su contenido. Tampoco se dispone de información sobre su incidencia de estas inversiones en el presupuesto de PEMEX. Su conocimiento es vital para ponderar las consecuencias de reducciones presupuestales, como la ya mencionada de principios de año, y para la elaboración del presupuesto del próximo año y los siguientes.

La permanencia e incertidumbre de precios bajos en la cotización internacional del petróleo impacta en la recaudación fiscal, a lo cual se suma la dificultad de mantener los niveles programados de extracción. En la medida que ambas circunstancias derivan en reducciones o recortes del presupuesto de PEMEX, se amplifican las consecuencias adversas en los planes de exploración y desarrollo para el sostenimiento de dichos niveles de extracción. Por ello resulta aconsejable evaluar alternativas para enfrentar la baja de precios del crudo y la caída de la producción.

La modificación constitucional en materia energética de 2013 ofrece la posibilidad de que PEMEX pueda migrar áreas y campos asignados al régimen de contratos, previa solicitud que deberá autorizar la SENER –con la asistencia técnica de la CNH--, y que se cumpla con el proceso licitatorio que establece la legislación para la adjudicación de contratos de extracción y exploración.

Cuando se publicitó en los medios informativos la decisión de la SENER sobre la Ronda Cero en agosto de 2014, se hizo público que PEMEX solicitaría convertir al régimen de contratos dos tipos de asignaciones. Las primeras, que involucran contratos vigentes previamente suscritos

por la empresa con particulares: COPF's o de Obra Pública Financiada y CIEP's o Integrales de Exploración y Producción. Las segundas se refieren a la subcontratación, coinversiones o asociaciones denominados *farm-outs*, para campos petroleros asignados con reservas 2P.

En marzo de 2015 se informó que PEMEX había presentado a la SENER solicitudes de migración de 9 contratos COPF's y CIEP's y de 14 *farm-outs*. Las solicitudes involucran alrededor de 4,200 millones de barriles de petróleo crudo equivalente de reservas 3P. No se conoce aún la resolución de la SENER sobre el resultado de dichas solicitudes.

PEMEX podría obtener ventajas fiscales y financieras al migrar sus asignaciones al régimen de contratos. Estas ventajas se amplifican en virtud de la astringencia de recursos de que dispone para cumplir con los planes y programas de sus asignaciones.

No obstante, para el gobierno federal el impacto de las migraciones es distinto. Las contraprestaciones e impuestos a cargo de los contratistas particulares son inferiores a los derechos e impuestos que PEMEX está obligado a pagar. No hay bases sólidas para suponer que las supuestas ventajas de eficiencia de las empresas privadas puedan compensar las diferencias en la generación de ingresos fiscales entre ambas formas de aprovechar el patrimonio nacional.

El artículo 27 de la Constitución, con las modificaciones en materia energética decretadas en diciembre de 2013, establece que las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos se llevarán a cabo mediante asignaciones a EPE'S o a través de contratos con particulares. Los artículos transitorios cuarto y sexto del Decreto mencionado que contiene esas enmiendas señalan las

modalidades de contratación y los términos de adjudicar las asignaciones, respectivamente.

Respecto a estas últimas se establece que a petición de PEMEX, la SENER, con la asistencia técnica de la CNH, emitirá la resolución correspondiente sobre las asignaciones autorizadas. La disposición involucra tomar decisiones sobre el patrimonio nacional, sin embargo, no por ello se previó una regulación específica para cumplir el mandato constitucional, ni mecanismo alguno de consulta o participación del Poder Legislativo u otro órganos del Estado en la decisión. De hecho, por mayoría, el Consejo de Administración de PEMEX, decidió delegar en su Comité de Estrategia e Inversiones (CEI), la integración de la lista de campos petroleros y áreas exploratorias a solicitar a la SENER.

Quizá el haber delegado al CEI una decisión de esta trascendencia para el futuro de la empresa o el hecho de que la solicitud planteada haya sido parcialmente denegada por la SENER sea lo que explica un hecho por lo menos inesperado: el 6 de agosto de 2015, el Consejo de Administración tomó conocimiento de que la empresa había presentado una solicitud y una propuesta a la SENER.<sup>31</sup>

La solicitud alude "a obtener recursos prospectivos adicionales a los asignados en la Ronda Cero, a efecto de fortalecer el portafolio de exploración en el mediano y largo plazo, correspondientes a: i) un área adicional en aguas profundas y ii) la asignación de derechos de exploración en cinco asignaciones en la Cuenca Tampico-Misantla".

<sup>31</sup> Véase Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, Sesión 897 Extraordinaria, Acuerdo CA-166/2015, 6 de agosto de 2015 ([http://www.pemex.com/acerca/gobierno-corporativo/consejo/Documents/acuerdos\\_2015/sesion\\_897\\_ext.pdf](http://www.pemex.com/acerca/gobierno-corporativo/consejo/Documents/acuerdos_2015/sesion_897_ext.pdf)).

La propuesta se refiere a modificar las asignaciones que actualmente tiene PEMEX, a fin de “mantener el balance general de los recursos prospectivos otorgados en Ronda Cero, dando preferencia a los campos del Estado que no cuentan con derechos de exploración”.

No es viable, con la información pública disponible, juzgar la importancia o alcance de estas acciones de PEMEX. No se divulgaron precisiones de la solicitud inicial de la empresa—por ejemplo, la lista de campos para exploración y extracción incluidos,—tampoco hubo detalles de la respuesta de las autoridades respecto a los planes y programas autorizados para los campos y áreas asignados. Ahora, sólo se hace público el texto del acuerdo del Consejo pero no la información que permita apreciar la trascendencia de la nueva solicitud.

Un componente de la reforma constitucional en materia de energía completamente olvidado, hasta ahora por lo menos, es el contenido en el quinto párrafo del artículo sexto transitorio del decreto constitucional. Esta disposición señala que, si como resultado de dicho proceso “se llegaran a afectar inversiones de Petróleos Mexicanos, éstas serán reconocidas en su justo valor económico”, que determinará la SENER. PEMEX debió haber informado a la SENER de las afectaciones derivadas del proceso de asignaciones pero no ha habido noticia de que se hayan adoptado providencias para determinar su valor económico y las compensaciones correspondientes. Más aún, en diversos foros públicos y en el Congreso mismo, las autoridades no han informado a la Nación sobre el estado que guarda el cumplimiento del mandato constitucional.

### *Licitaciones: subasta del acceso al patrimonio petrolero*

La Constitución y la legislación reglamentaria de las modificaciones constitucionales de diciembre de 2013 en materia de energía, establecen que mediante rondas internacionales de licitaciones públicas, el Estado llevará a cabo la suscripción de contratos con particulares en las actividades de exploración y extracción en las siguientes modalidades, entre otras: contratos de servicio, de utilidad o producción compartida y de licencia u otros.

El Plan Quinquenal de Licitaciones para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos 2015-2019 presentado por la SENER con carácter preliminar en junio de 2015, a partir de la propuesta técnica entregada por la CNH el 30 de abril de 2015 — cuando ya se habían anunciado y habían empezado a organizarse las primeras licitaciones—, incluye la identificación de los campos petroleros para la extracción de hidrocarburos y las áreas para exploración de recursos prospectivos convencionales y no convencionales, que serán materia de licitación en cuatro rondas sucesivas.

El Plan propone subastar 244 campos petroleros para extraer recursos remanentes 3P estimados en 68,205 millones de barriles (cuadro 18). La SENER también se refiere a esos recursos con las denominaciones de recurso original remanente 3P, volumen remanente de hidrocarburos, volumen remanente o volumen original remanente y los define como la diferencia aritmética entre el volumen original y el producido.

Adviértase que los recursos remanentes 3P ubicados en Chicontepec (42,200 millones de barriles) constituyen el 62% de los considerados en el Plan Quinquenal para fines de extracción y que se propone licitarlos todos ellos en la

Ronda Uno. Sobre esta cuenca la CNH señala lo siguiente: [...] Los proyectos de Chicontepec presentan bajos niveles de rentabilidad y elevada incertidumbre respecto al total de proyectos, no sólo respecto a los proyectos de explotación. El 100% de los proyectos en Chicontepec se encuentra en el grupo de menor rentabilidad y mayor incertidumbre.<sup>32</sup>

Otro 24.5% de los recursos remanentes 3P corresponde a crudos extra pesados marinos y también se propone subastarlos casi todos en la Ronda Uno. Estos recursos, presumiblemente situados en una zona de transición entre aguas someras y profundas, reclaman para su extracción de inversiones mayores y tecnologías más avanzadas que las correspondientes a crudos convencionales de aguas someras. Las expectativas de explotación son promisoras, si se logran aplicar tecnologías de vanguardia para el manejo en campo de este tipo de hidrocarburos y si la cotización internacional del petróleo hace factible la utilización de las mismas.

<sup>32</sup> Véase CNH, *Clasificación de los proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos: Estadísticas de rentabilidad e incertidumbre*, Documento Técnico de Trabajo – 3 (www.cnh.gob.mx/\_docs/DT3.pdf).

El restante 13.5% de los recursos remanentes 3P se sitúan en aguas someras y profundas y en campos terrestres convencionales y serán licitados en su mayor parte en las Rondas subsecuentes a la Uno.

Respecto a la subasta para exploración petrolera, el Plan Quinquenal señala, en su versión de junio de 2015, que serán licitados 137 mil km<sup>2</sup> y 34 mil km<sup>2</sup>, en áreas que se estima alojan en el subsuelo 14.6 mil millones de barriles de recursos prospectivos convencionales por descubrir y 24.6 mil millones de recursos no convencionales, respectivamente. La suma de ambos volúmenes asciende a 39.3 mil millones de barriles (cuadros 19).

En lo que hace a las licitaciones para explorar áreas con recursos convencionales, dos terceras partes se localizan en aguas profundas, 24% en aguas someras y casi 10% en superficie terrestre. Más del 90% de todos estos recursos será materia de licitación en las Rondas subsiguientes a la Uno.

La subasta de áreas para explorar recursos prospectivos no convencionales comprenden en su mayoría yacimientos terrestres en

**Cuadro 18: Licitaciones para extracción  
Recurso original remanente 3P (Miles de millones de barriles de petróleo crudo equivalente)**

Rondas de licitación	Total	Aguas someras	Aguas profundas	Marino extra pesados	Chicontepec	Terrestres
Plan quinquenal	68.2	4.7	0.5	16.7	42.2	4.1
Ronda uno	63.2	3.2		<u>16.0</u>	<u>42.2</u>	<u>1.8</u>
Convocatoria 2*	3.2	3.2				
Convocatoria 3	1.8					1.8
Otras convocatorias	58.2			16.0	42.2	
Ronda dos	3.5	0.6	0.5	0.7		1.7
Ronda tres	1.2	0.9				0.3
Ronda cuatro	0.3					0.3

\*Campos de extracción con reservas (mmmbpce): 1P 0.143, 2P 0.355 y 3P 0.671

Fuente. Elaboración propia con información de Secretaría de Energía: Plan Quinquenal de Licitaciones para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos 2015 - 2019.

formaciones geológicas de lutitas (shale). Son conocidos y cuestionables los riesgos ambientales que supone la explotación de este tipo de recursos, entre ellos contaminación de suelos, consumo de agua y afectación de acuíferos y emisiones de metano, entre otros. Sería importante una evaluación cuidadosa, incluyendo los impactos regionales de estos riesgos como parte de la información básica para fundamentar y conducir los procesos licitatorios. El Plan Quinquenal prevé que estas áreas serán materia de licitación en las cuatro Rondas.

### *Ronda Uno: las tres primeras convocatorias*

La Ronda Uno inició el proceso de licitaciones, ahora en curso, mediante tres convocatorias que fueron publicadas sucesivamente el 11 de diciembre de 2014, el 27 de febrero y el 12 de mayo de 2015.

La primera de las convocatorias, en la modalidad de contratos de producción compartida, comprendió 14 bloques, en una superficie de 4.2 mil km<sup>2</sup> de aguas someras, con recursos prospectivos convencionales estimados en 0.7 mil millones de barriles de petróleo crudo equivalente (20% del volumen

en aguas someras a licitar en las cuatro Rondas). Sólo dos de los 14 bloques fueron adjudicados al mismo consorcio que en ambos casos presentó la mejor oferta. Los contratos se encuentran en proceso de suscripción.

Conforme a los resultados del concurso de esta primera convocatoria, el Estado tendrá derecho a participar en el 56% y 69% de la utilidad operativa de los dos contratos. Con estas participaciones el licitante ganador superó sustancialmente los valores mínimos de adjudicación establecidos por la SHCP (40%), mismos que fueron del conocimiento público hasta el momento de apertura de las posturas de las empresas concursantes. La magnitud de esas diferencias, entre otros indicadores, puso de manifiesto que [...] “la SHCP estableció condiciones muy generosas para las empresas o consorcios interesados en participar en la primera convocatoria de la Ronda Uno” [...], a pesar de lo cual solo fue posible suscribir contratos para 2 de los 14 bloques en subasta.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Víctor Rodríguez Padilla, profesor e investigador de la UNAM calcula que los ingresos del gobierno, derivados de los dos bloques adjudicados, equivaldrán a una proporción de 20.7% de la utilidad operativa que eventualmente obtengan los contratistas. Esta cifra es apenas una fracción de las participaciones superiores a 60% que han mencionado diversas autoridades. El investigador

**Cuadro 19: Licitaciones para exploración de recursos convencionales y no convencionales Recursos prospectivos por descubrir (Miles de millones de barriles de petróleo crudo equivalente)**

Rondas de licitación	Convencionales				No convencionales (terrestres)
	Total	Aguas someras	Aguas profundas	Terrestres	
Plan quinquenal	14.6	3.5	9.7	1.4	24.6
Ronda uno	<u>1.4</u>	<u>0.7</u>	<u>0.7</u>		<u>7.4</u>
Convocatoria 1	0.7	0.7			
Otras	0.7		0.7		7.4
Ronda dos	5.1	1.3	3.3	0.5	7.0
Ronda tres	4.9	0.9	3.5	0.5	6.6
Ronda cuatro	3.2	0.6	2.3	0.3	3.5

Fuente. Elaboración propia con información de Secretaría de Energía: Plan Quinquenal de Licitaciones para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos 2015 - 2019 SENER, junio 30, 2015.

La contraprestación que finalmente reciba el Estado, correspondiente a estos dos contratos, dependerá del volumen efectivo de extracción, la cotización internacional que alcancen los hidrocarburos y la recuperación de costos que acredite el contratista. Analistas y empresas de consultoría han formulado estimaciones sobre la posible magnitud de estas variables. Un ejercicio numérico simple permite concluir que con un precio del barril de petróleo de 50 dólares y una recuperación de costos del contratista de 60% del valor de los hidrocarburos –cifra contractual máxima--, la utilidad operativa a distribuir, una vez deducido el valor de la regalía, sería del orden de 35% del valor de los hidrocarburos (se asume un impacto marginal del mecanismo de ajuste por riesgo exploratorio). Al gobierno correspondería el 56% de esa utilidad, en uno de los contratos, y el 69% en el otro.

En suma, la contraprestación a favor del gobierno integrada por la utilidad compartida, la regalía y el impuesto sobre la renta, con los supuestos referidos, se situaría entre el 30% y el 35% del valor de los hidrocarburos. Estas proporciones equivalen a la mitad de los ingresos que PEMEX entera al fisco por concepto de derechos y otros cargos. Otros supuestos menos severos conducirían a estimaciones de mayor dimensión. No obstante, es posible concluir que la participación del gobierno en la renta petrolera resultante de esta licitación dista considerablemente de la que arroja el régimen

fiscal de asignaciones. Baste citar que con este régimen la máxima recuperación de costos que tiene derecho a acreditar es inferior al 12% del valor de los hidrocarburos, en contraste con el 60% admisible en el de contratos.

La segunda convocatoria de la Ronda Uno, también en la modalidad de producción compartida, es para la extracción de hidrocarburos situados en campos de aguas someras, con recursos remanentes 3P calculados en 3.2 mil millones de barriles (más de dos terceras partes de los recursos remanentes para extracción en aguas someras incluidos en el Plan Quinquenal).

La tercera convocatoria de la Ronda Uno, a diferencia de las dos anteriores, es bajo el régimen jurídico de contratos de licencia. Incluye 25 campos terrestres para extraer un estimado de 1.8 miles de millones de recursos remanentes 3P. Aparentemente casi todos se encuentran actualmente en producción.

### *Zonas de salvaguardia: un precepto olvidado*

Un concepto importante, en términos del objetivo de seguridad energética de la Nación, que ha estado ausente por completo de las acciones o anuncios relacionados con la puesta en marcha de la reforma energética en el relativo a las zonas de salvaguardia. El artículo 41 de la Ley de Hidrocarburos estatuye que: "El Ejecutivo Federal, a propuesta de la Secretaría de Energía, establecerá Zonas de Salvaguardia en las áreas de reserva en las que el Estado determine prohibir las actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos. La incorporación de áreas específicas a las zonas de salvaguardia y su desincorporación de las mismas será hecha por decreto

---

estima que, con un precio de Dls 50 por barril, "el consorcio privado, de tener éxito, obtendría una utilidad conjunta [en ambos bloques], sumando el límite de recuperación de costos, de 79.3%". La inversión total prevista sería cercana a Dls 2,600 millones y el consorcio aplicaría al máximo el límite de recuperación de costos, que llega a 60% del valor de los hidrocarburos. (Véase, Israel Rodríguez, "El Estado obtendría sólo el 20.7% de utilidad en los 2 bloques adjudicados en la primera subasta", La Jornada, México, 17 de agosto de 2012 – [www.jornada.unam.mx/2015/08/18/economía/027n2eco](http://www.jornada.unam.mx/2015/08/18/economía/027n2eco)).

presidencial fundado en los dictámenes técnicos respectivos.”<sup>34</sup> Se dispone también que el dictamen técnico de la SENER sobre el establecimiento de zonas de salvaguardia, — dictado en atención a los intereses nacionales, incluyendo los de seguridad energética, sustentabilidad de la plataforma anual de extracción de hidrocarburos y la diversificación de mercados— deberá contar con la opinión favorable de la SHCP.

Se requiere reparar la omisión en que hasta ahora se ha incurrido al descuidar la delimitación de esas zonas o, al menos, de informar por qué no es conveniente establecerlas. Sería también deseable que se previese la participación del Congreso en la delimitación y manejo de las zonas de salvaguardia, especie de reserva nacional de hidrocarburos, sustraídos al juego mercantil, que permita cumplir con intereses nacionales tan importantes como los señalados.

### *Una perspectiva difícil para el desarrollo*

En los años de reforma hasta ahora transcurridos, 2014 y la primera mitad de 2015, los resultados operativos de PEMEX no han sido satisfactorios. El primero de estos años marcó un mínimo en dos y medio decenios en el volumen de producción de petróleo crudo y gas natural, a lo que hay que agregar las caídas adicionales de 8.2% y de 1.3% en enero-julio de 2015, frente al mismo período del año inmediato anterior. La media diaria de producción de petrolíferos en ese año fue también la menor desde 1990, con excepción de 2011. La utilidad antes de impuestos y derechos fue la más

<sup>34</sup> Véase, “Decreto por el que se expide la Ley de Hidrocarburos y se reforman diversas disposiciones de la Ley de Inversión Extranjera; Ley Minera; y, Ley de Asociaciones Público Privadas”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 11 de agosto de 2014.

baja desde 2006, sin contar la de 2009. En la primera mitad de 2015, esa utilidad representó apenas una fracción (3.2%) de la cifra muy deprimida registrada el año previo. Numerosos factores explican estos deplorables resultados operativos y contables, entre ellos, desde luego, el desplome de los precios internacionales del crudo. Parece probable, sin embargo, que el largo lapso de transición en tiempo presente, para establecer la nueva estructura organizacional y operativa de la empresa desde principios de 2014, con su cauda de incertidumbres y fricciones políticas, ha influido también en estos resultados.

El sistema energético nacional, que operó desde principios de los años ochenta, mostró, en este siglo, sobre todo en los últimos dos lustros y, en particular, en 2014, síntomas evidentes de insuficiencia para seguir operando con el dinamismo del pasado. La reforma energética fue la fórmula planteada por los poderes ejecutivo y legislativo para responder a la creciente disfuncionalidad del sistema energético nacional. No constituía, desde luego, la única posible y cabía imaginar otras que — más que centrarse en criterios estrictamente mercantiles de creación de valor, captación inmediata de inversiones externas y generación de ingresos adicionales — sirvieran mejor a la preservación de los recursos, la seguridad energética de la Nación y el desarrollo del país.

La reforma energética que se aprobó no resuelve sino que más bien agrava tres características que resultaba indispensable alterar. No ofrece una salida efectiva a la concentración extremada en los hidrocarburos que se aprecia tradicionalmente en la oferta mexicana de energía. Por el contrario, al perseguir los mayores aumentos posibles en la extracción de petróleo y gas en campos

maduros o abandonados, incluidos los provenientes de áreas hasta ahora no abiertas a la explotación, como los recursos marinos en aguas profundas, y los yacimientos no convencionales, aumentará la ponderación de éstos en la oferta total.

Priorizar la producción primaria de hidrocarburos, más que su transformación industrial, amenaza con mantener — por lo menos en los próximos diez años — la insuficiencia dinámica de la oferta de petrolíferos, en especial gasolinas, y gas natural; las consecuentes importaciones de éstos y el saldo negativo de la balanza comercial del sector.

En tercer lugar, la reforma refuerza el sesgo exportador de crudo y el sesgo importador de gas natural y derivados industriales de los hidrocarburos, pues las inversiones en extracción que promueve tendrán como destino preferente los mercados externos y las inversiones en infraestructura que alienta se orientarán a propiciar la importación de gas natural, petrolíferos, y productos petroquímicos, si se quisiera elegir un símil externo, la reforma se orienta a construir un sector petrolero como el de Nigeria y no como el de Noruega.

La carga fiscal de PEMEX, ahora en calidad de EPE, como antes de organismo público descentralizado, sigue siendo sumamente gravosa, no solo en términos de los resultados de operación y de la solvencia económica y financiera requerida, sino también en comparación con las principales empresas internacionales y entidades estatales en su ramo. No hay elementos que permitan presagiar que, en lo que resta de la actual administración, se logrará reducir en forma importante la dependencia de las finanzas públicas respecto de los ingresos generados

por PEMEX, aunque la importancia relativa de éstos pueda disminuir por la caída de la producción y de los precios.

La transformación de PEMEX en EPE se ha cumplido en los aspectos legales y reglamentarios, pero la transición operativa tomará aún un período que puede abarcar la mayor parte del próximo trienio, además de alejarla del objetivo de fortalecerla y hacerla más competitiva y eficiente, por no referirse a la inminencia de la quiebra. Esta transformación ha afectado a sus órganos de gobierno, a su estructura orgánica y a su modelo de negocios. La reforma constitucional estableció un plazo de dos años para la transición, que concluye en diciembre de 2015.

No es suficientemente transparente la operación del nuevo Consejo de Administración de PEMEX. Por lo que dejan ver las actas de sus sesiones que se han publicado hay deficiencias formales de operación de consecuencias potencialmente graves. Desde hace casi seis meses el Consejo no está debidamente integrado, pues no se ha designado al sustituto de un consejero profesional que renunció. Dos de los cinco consejeros propietarios representantes del gobierno, han estado ausentes de todas las sesiones cuyas actas han sido divulgadas, excepto la de instalación. La transcripción de síntesis de los debates contenida en las actas muestra con frecuencia discusiones más bien superficiales y ligeros. Se crea la impresión de que los asuntos que avala el Consejo son realmente discutidos y decididos en instancias distintas a sus reuniones formales.

La nueva estructura del corporativo de PEMEX se expresa en una pirámide cuya base la integran cerca de 130 mil trabajadores activos y algo más de 85 mil jubilados y en cuyos estratos superiores se ubican 188

gerencias (frente a 97 anteriormente), 57 subdirecciones (frente a 23), 13 direcciones corporativas o equivalentes (frente a 8) y una dirección general (igual que antes). Si en la estructura corporativa de las subsidiarias se establecen estructuras paralelas en los diversos ámbitos se estará ampliando también el enorme potencial de traslapes y duplicaciones que no se corrigió, sino se agravó. La estructura orgánica básica de la empresa no parece cumplir los objetivos proclamados de simplificación y excelencia.

No se han ofrecido informaciones y elementos de juicio que fundamenten la posibilidad de que, con los campos petroleros que se le asignaron en la llamada Ronda Cero, PEMEX pueda concretar las expectativas proclamadas, particularmente en lo que hace al aprovechamiento de las reservas probables y la restitución de las probadas. Tampoco se ha hecho lo propio respecto a las áreas que le fueron asignadas para la exploración de hidrocarburos. Es claro el imperativo de asegurar que PEMEX pueda disponer de los recursos financieros y de otra índole necesarios para cumplir los planes y programas en campos y áreas que le fueron autorizados y que ni siquiera son de dominio público. De su cumplimiento depende alcanzar las metas nacionales cuantitativas que se establecieron para 2018 y 2025 y los resultados de desempeño del sector energético, al menos en el horizonte de los próximos quince años.

De mayor trascendencia aún es el impacto de un eventual incumplimiento de los planes y programas de PEMEX sobre la recaudación fiscal, las cuentas con el exterior y el mercado de divisas. Este impacto se amplifica ante la prolongada reducción de los precios internacionales del petróleo cuya perspectiva es incierta en los próximos meses y años.

Con el anuncio del Plan Quinquenal de Licitaciones para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos 2015-2019 — que está abierto a posibles adiciones sugeridas por los gobiernos locales y las empresas privadas — queda en claro que los yacimientos cuya exploración se abre a los particulares, en cuatro rondas de licitación, son sobre todo los de aguas profundas y los no convencionales (lutitas). En cuanto a extracción, se trata mayormente de recursos remanentes en campos terrestres y marinos, con predominio de aceite extra pesado, además del paleocanal de Chicontepec.

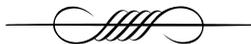
En el debate alrededor de la reforma energética se plantearon cuestiones como las siguientes. El cambio de paradigma que encierra la reforma energética tiene como esencia la apertura jurídica e institucional, casi irrestricta, a la inversión privada; el repliegue en las funciones reservadas en exclusividad al Estado y la reducción del ámbito de soberanía de la Nación sobre los hidrocarburos.

Parece darse por hecho que la reforma provocará una reacción favorable de la inversión privada, especialmente la extranjera, convergente además con el interés nacional. Se asume, sin demostración o evidencia que vaya más allá de la argumentación doctrinaria general de las ventajas de la competencia y del mercado, que será posible maximizar la explotación de los hidrocarburos, generar mayores ingresos para el gobierno y revertir la tendencia decreciente del excedente petrolero.

Ante el estancamiento crónico de la capacidad instalada de refinación y petroquímica y el reforzamiento del sesgo exportador de petróleo crudo, característico del sector petrolero mexicano durante las últimas décadas, el nuevo paradigma

petrolero así forjado constituye — salvo las evidentes diferencias de las tecnologías utilizadas — un retorno al modelo de enclave primario exportador, ahora en el entorno de la globalización, soportado por la expectativa de que la inversión extranjera directa permita fortalecer el horizonte de explotación y extracción acelerada de los hidrocarburos.

El modelo de reforma que el país requiere — basado en una política energética para el desarrollo — tendería a fortalecer, no a debilitar o acotar, la función del Estado en la conducción y rectoría del sector; abandonaría el sesgo exportador primario, dedicando los hidrocarburos prioritariamente a garantizar la seguridad energética de la nación y a satisfacer las demandas nacionales. Para ambos objetivos, debe rectificarse la escasa atención prestada, realmente, a un vigoroso desarrollo de energías renovables, que signifique también la contribución de México al empeño global de combatir el cambio climático. La transición energética, imperativo global insoslayable en casi todas las economías del orbe, es sin duda el más importante elemento ausente en la reforma, susceptible de hacer viable la transformación del sistema energético nacional en torno a una estrategia de desarrollo económico y social sustentable. De estos principios se desprendería otro modelo de organización y operación de la industria petrolera y del resto del sector de energía.



## Referencias

- Auditoría Fiscal de la Federación. (2015). *Petróleos Mexicanos: Informe de la auditoría practicada al pasivo laboral*. México: Auditoría Superior de la Federación.
- Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH). (Sin Fecha). *Documento Técnico de Trabajo No. 3: Clasificación de los proyectos de exploración de hidrocarburos: estadísticas de rentabilidad e incertidumbre*. México: CNH. Obtenido de [http://www.cnh.gob.mx/\\_docs/DT3.pdf](http://www.cnh.gob.mx/_docs/DT3.pdf)
- Consejo de administración. (20015). *Acta de la Sesión 897 extraordinaria de 6 de agosto de 2015*. México: PEMEX.
- Consejo de Administración. (2014). *Acta de sesión de instalación*. México: PEMEX.
- Fauyer, L., & Fuerst, M. (2006). Does good corporate governance includes employee representation? Evidence from German Corporate Boards. *Journal of Financial Economics*, vol. 82 no. 3, 703.
- Grupo Nuevo Curso de Desarrollo. (2015). *Memorándum: Grupo Nuevo Curso de Desarrollo ante la situación y la perspectiva económica y social*. México: UNAM.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD). (2010). *Corporate governance and board arrangements at Petróleos Mexicanos: Evaluation and recommendations*. OECD.
- Organization of the Petroleum Exporting Countries. (2015). *Annual Statistical Bulletin*. OPEC.
- Petróleos Mexicanos (PEMEX). (2014). *Acta de la sesión 882 extraordinaria del 18 de noviembre de 2014, 14 Reorganización corporativa de Petróleos Mexicanos, empresas productivas subsidiarias y filiales*. México: PEMEX.
- Petróleos Mexicanos (PEMEX). (2015). *Acta de la sesión 888 extraordinaria de 27 de marzo de 2015*. México: PEMEX.
- Petróleos Mexicanos (PEMEX). (2015). *Boletín Nacional 72*. México: PEMEX.
- Petróleos Mexicanos (PEMEX). (2015). *Boletín Nacional 79*. México: PEMEX.
- Petróleos Mexicanos (PEMEX). (3 de agosto de 2015). *PEMEX*. Obtenido de Misión: <http://www.pemex.com/acerca/gobierno-corporativo/Paginas/mision.aspx>
- Presidencia de la República. (2015). *Reformas en Acción*. Obtenido de Las Reformas: <http://reformas.gob.mx/las-reformas>
- Rodríguez, I. (17 de agosto de 2012). El estado obtendría sólo el 20.7% de utilidad en los 2 bloques adjudicados en la primera subasta. *La Jornada*.

Secretaría de Gobernación (SEGOB). (11 de Agosto de 2014). Ley de Petróleos Mexicanos. En *Diario Oficial de la Federación*. México: SEGOB.

Secretaría de Gobernación (SEGOB). (16 de julio de 1992). Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios. *Diario Oficial de la Federación*, págs. 30-35.

Secretaría de Gobernación (SEGOB). (20 de Diciembre de 2013). Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia energética. En *Diario Oficial de la Federación*. México: SEGOB.

Secretaría de Gobernación (SEGOB). (11 de agosto de 2014). Decreto por el que se expide la Ley de Hidrocarburos y se reforman diversas disposiciones de la ley de Inversión Extranjera; Ley Minera; y, Ley de Asociaciones Público Privadas. *Diario Oficial de la Federación*.

Secretaría de Gobernación. (28 de abril de 2015). *Diario Oficial de la Federación*.

Varios. (30 de enero de 2015). Recorte quita a PEMEX el equivalente a 41 días de presupuesto. *El Financiero*.

## Índice

Presentación .....	13
Resumen ejecutivo .....	19
Introducción .....	19
Crecimiento económico y transformación productiva:	
Tres décadas de éxito externo y fracaso interno .....	19
La evolución de la pobreza en México en grupos sociales seleccionados de 2008 a 2014 ...	21
Evolución de la pobreza por ingresos 1992-2014 .....	23
Evolución de la desigualdad 1992-2014 .....	25
La política de superación de la pobreza en México 1997-2014 .....	27
Los riesgos sociales .....	29
Una perspectiva regional y territorial .....	30
La reforma energética 2014-2015: contenido, alcance y puesta en marcha .....	33
 Crecimiento Económico y Transformación Productiva:	
Tres décadas de éxito externo y fracaso interno .....	39
Introducción .....	39
Logros, errores y omisiones de la política macroeconómica neoliberal en México .....	41
Recomendaciones para una política macro para el desarrollo.....	48
 La evolución de la pobreza en México en grupos sociales seleccionados de 2008 a 2014 .....	59
Introducción .....	59
La evolución de la pobreza al nivel nacional.....	60
Incidencia de la pobreza en poblaciones rurales y urbanas .....	63
La evolución de la pobreza en la población indígena .....	66
Pobreza en la población con discapacidad .....	68
Evolución de la incidencia de la pobreza según sexo .....	70
La evolución de la pobreza según grupos etarios .....	72
Anexo .....	83
 Evolución de la pobreza por ingresos y la desigualdad 1992 - 2014 .....	95
Primera parte	
Evolución de la pobreza por ingresos y la desigualdad 1992 - 2014 .....	95
Evolución de la pobreza medida por ingresos .....	96

Significancia estadística de los cambios en la pobreza de ingreso .....	97
Pobreza de ingresos y canasta de bienes y servicios .....	98
Ciclos económicos y pobreza de ingresos .....	99
La pobreza de ingresos rural y urbana .....	99
Segunda Parte	
Evolución de la desigualdad 1992-2014 .....	101
La distribución del ingreso por deciles .....	102
Razón de ventaja .....	104
Coefficientes de Gini .....	105
Pruebas de hipótesis en el cambio del Gini .....	106
Curvas de incidencia de crecimiento .....	106
Hallazgos principales .....	108
La participación del trabajo en el ingreso nacional: el regreso a un tema olvidado .....	113
La política de superación de la pobreza en México 1997-2014 .....	121
Introducción .....	121
Los principales programas de superación de la pobreza, 1997-2014 .....	124
Avances y retos de la política social focalizada .....	141
La flexi-desigualdad mexicana: presente y el futuro de nuestro sistema de protección social incorporado en el régimen de bienestar mexicano .....	151
Los riesgos sociales .....	157
Apuntes conceptuales .....	157
Los riesgos sociales y los problemas del desarrollo .....	159
Los riesgos sociales y su expresión en la estructura de los grupos de población .....	160
El riesgo de fallecer por causas evitables de mortalidad .....	161
El riesgo de no acceder a una educación de calidad .....	167
El riesgo de no contar con un empleo digno .....	171
Los riesgos sociales y su expresión en el marco de las desigualdades territoriales .....	173
El riesgo de enfermar y morir por causas evitables, en relación con el territorio en que se vive .....	173
El riesgo de no tener acceso a un empleo digno .....	178
Nuevos riesgos sociales .....	180
Comentarios finales .....	182

Una perspectiva territorial, urbana y de sustentabilidad .....	187
Persistente desigualdad territorial del desarrollo .....	187
La creciente y más compleja urbanización .....	191
Ciudades, sustentabilidad y cambio climático .....	198
Desarrollo comprometido por el deterioro ambiental .....	202
La reforma energética 2014-2015: contenido, alcance y puesta en marcha .....	2013
Características estructurales del sistema energético nacional .....	213
Contenido y alcance de la Reforma Energética .....	233
Resultados esperados e implicaciones para el desarrollo .....	247

## Índice de gráficos

### Resumen ejecutivo

Gráfico 1. Proporciones y número de pobres moderados y extremos.

Estados Unidos Mexicanos, 2008 a 2014 .....

Gráfico 2. Evolución de la pobreza por la dimensión de ingreso .....

Gráfico 3. Tendencia del Coeficiente de Gini para México, 1997-2014 .....

Gráfico 4. Diferencias del producto interno bruto por persona de algunas regiones respecto al nacional, en porcentajes .....

### Crecimiento Económico y Transformación Productiva: Tres décadas de éxito externo y fracaso interno

Gráfico 1. PIB real per cápita de México, Chile, China y Uruguay como porcentaje de Estados Unidos, 1980-2013 a/ .....

Gráfico 2. México: Crecimiento económico y balance comercial en períodos seleccionados, 1960-2013 .....

Gráfico 3. México: Tasa de ahorro, coeficiente de penetración de importaciones y multiplicador keynesiano del ingreso. 1960-2013 .....

Gráfico 4. México: Coeficiente de inversión en maquinaria y equipo y crecimiento del PIB real, períodos seleccionados. 1960-2013 .....

### La evolución de la pobreza en México en grupos sociales seleccionados de 2008 a 2014

Gráfico 1. Pobreza multidimensional .....

Gráfico 2. Proporciones y número de pobres moderados y extremos.

Estados Unidos Mexicanos, 2008 a 2014 .....

Gráfico 3. Proporción y número de pobres en población rural. Estados Unidos Mexicanos, 2008 a 2014 .....	63
Gráfico 4. Proporción y número de pobres en población urbana. Estados Unidos Mexicanos, 2008 a 2014 .....	65
Gráfico 5. Pobreza moderada y pobreza extrema en población no indígena. Estados Unidos Mexicanos, 2008-2014 .....	67
Gráfico 6. Pobreza moderada y extrema en población no discapacitada. Estados Unidos Mexicanos, 2008 a 2014 .....	68
Gráfico 7. Pobreza moderada y pobreza extrema en población femenina. Estados Unidos Mexicanos, 2008 a 2014 .....	72
Gráfico 8. Pobreza moderada y pobreza extrema en población masculina. Estados Unidos Mexicanos, 2008 a 2014 .....	72

#### Evolución de la pobreza por ingresos y la desigualdad 1992 - 2014

Gráfico 1. Evolución de la pobreza por la dimensión de ingreso .....	96
Gráfico 2. Evolución del valor de las canastas alimentarias y no alimentarias .....	98
Gráfico 3. Evolución de la pobreza por ingresos frente al ciclo económico .....	99
Gráfico 4. Entorno urbano: Líneas de pobreza frente a Línea de Bienestar .....	100
Gráfico 5. Entorno rural: Líneas de pobreza frente a Líneas de Bienestar .....	101
Gráfico 6. Tendencias del Coeficiente de Gini para México, 1977-2014 .....	106
Gráfico 7. Participación en el ingreso por deciles, 1977-1984 .....	107
Gráfico 8. Participación en el ingreso por deciles, 1984-1992 .....	107
Gráfico 9. Participación en el ingreso por deciles, 1998-2004 .....	108

#### La participación del trabajo en el ingreso nacional: el regreso a un tema olvidado

Gráfico 1. México. Trabajo y capital. Participación ajustada en el PIB .....	113
Gráfico 2. Reino Unido. Trabajo y capital. Participación en el ingreso nacional % .....	114
Gráfico 3. Francia. Trabajo y capital. Participación en el ingreso nacional % .....	114
Gráfico 4. Participación Porcentual de las Remuneraciones al Trabajo en el Valor Agregado Bruto 2011 .....	114
Gráfico 5. Participación ajustada de las remuneraciones al trabajo en el PIB 1970-2013 .....	114
Gráfico 6. México. Participación de las remuneraciones en el PIB 2007-2012 .....	115
Gráfico 7. PIB Y PIB per capita a precios constantes. Variación promedio anual por decenio % .....	115
Gráfico 8. Población desocupada .....	115

#### La política de superación de la pobreza en México 1997-2014

Gráfico 1. Variación real anual del gasto social y gasto social como porcentaje del PIB y del gasto total programable, 1990-2014 .....	123
Gráfico 2. Variación anual real del gasto en superación de la pobreza y gasto en superación de la pobreza como porcentaje del PIB y del gasto social, 1994-2014 .....	127
Gráfico 3. Evolución del presupuesto ejercido por Prospera y variación anual real (precios constantes de 2012) .....	125
Gráfico 4. Presupuesto de Prospera como porcentaje del gasto social y del gasto en superación de la pobreza, 1997-2014 .....	126
Gráfico 5. Evolución de la cobertura de Prospera, 1997-2014 .....	126
Gráfico 6. Cobertura de Prospera e incidencia de pobreza alimentaria y de capacidades, 1998-2014 .....	127
Gráfico 7. Distribución del presupuesto de los programas participantes en la Cruzada, por dependencias seleccionadas, 2012-2014 .....	134
Gráfico 8. Porcentaje de actividades por rango de porcentaje de atención municipal, entidades federativas seleccionadas, 2013 .....	139

#### Los riesgos sociales

Gráfico 1. Población por grupos quinquenales de edad entre personas de 19 años o menos, México, 2014 .....	162
Gráfico 2. Principales causas de mortalidad infantil en México, 2009-2013 .....	162
Gráfico 3. Evolución de la mortalidad preescolar, 1990-2011 .....	163
Gráfico 4. Principales causas de mortalidad preescolar, 2000-2011 .....	164
Gráfico 5. Defunciones anuales entre la población infantil en edad escolar, 1990-2011 .....	164
Gráfico 6. Tendencia de las defunciones accidentales y violentas para dos segmentos etarios de la población en edad productiva (15 a 65 años de edad) .....	165
Gráfico 7. Principales causas de mortalidad registradas para el grupo de población en edad productiva (15 a 65 años) .....	165
Gráfico 8. % de defunciones accidentales y violentas, respecto del total, por grupos de edad .....	166
Gráfico 9. Total de defunciones por causas, 2013 .....	166
Gráfico 10. Promedio de edad al morir en las principales causas de mortalidad, México, 2011 .....	167
Gráfico 11. Porcentaje de jóvenes entre 15 y 29 años de edad en educación y fuera de la educación, empleados y no empleados, por género .....	170
Gráfico 12. Población de 5 a 17 años, de acuerdo con su condición de ocupación y estudio, México, 2013 .....	170
Gráfico 13. Personas en condición de rezago educativo, de acuerdo con el nivel de estudio con que cuentan, México, 2014. Personas mayores de 15 años .....	171
Gráfico 14. Evolución del porcentaje de personas ocupadas, de acuerdo con su nivel de ingresos, 2012-2015 .....	172

Gráfico 15. Tasa de ocupación en el sector informal y tasa de informalidad laboral. México, 2014-2015 .....	172
Gráfico 16. Comparativo de los ingresos laborales por hora, 2013-2015, entre países seleccionados de la OCDE .....	173
Gráfico 17. % de defunción por diabetes, respecto del total de defunciones 2004-2013 .....	174
Gráfico 18. % de defunciones por enfermedades alcohólicas del hígado, respecto del total de fallecimientos, 2004-2013 .....	175
Gráfico 19. % de defunciones por desnutrición, respecto del total de fallecimientos, 2004-2013 .....	175
Gráfico 20. % de defunciones por causa externa, respecto del total, 2004-2013 .....	175
Gráfico 21. % de defunciones según carencia de atención médica en la última enfermedad, 2011 .....	176
Gráfico 22: Evolución de la esperanza de vida al nacimiento en México, 1980-2013 .....	177
Gráfico 23: Pérdida o ganancia en la esperanza de años de vida promedio por entidad federativa, 2005-2013 .....	177
Gráfico 24. Diferencias en los niveles de ingresos laborales, de acuerdo con el grado de urbanización en que se vive .....	178
Gráfico 25. Desigualdades Interestatales en los niveles de ingreso de la población ocupada, II trimestre de 2015 .....	179
Gráfico 26. Número anual de nacimientos de niñas y niños, cuyas madres eran menores de 19 años al momento del parto .....	180
Gráfico 27. % de embarazos en menores de 19 años .....	181
Gráfico 28. % de delitos no denunciados (Cifra negra), por entidad federativa, 2013 .....	181

#### Una perspectiva territorial, urbana y de sustentabilidad

Gráfico 1. Diferencias del producto interno bruto por persona de algunas regiones respecto al nacional, en porcentajes .....	188
Gráfico 2. Indicadores agregados de desacoplamiento: extracción de Materiales en México, 1980-2011. Totales (miles de toneladas) y por habitante (toneladas por persona) .....	204
Gráfico 3. México. Composición porcentual de los principales grupos de materiales utilizados 1980-2011 .....	204

#### La reforma energética 2014-2015: contenido, alcance y puesta en marcha

Gráfico 1. Reservas de hidrocarburos, 1970-2014 (al final del año correspondiente) (millones de barriles de petróleo crudo equivalente) .....	2014
Gráfico 2. Oferta de energía primaria, 1965-2013 (estructura porcentual) .....	215
Gráfico 3. Generación de electricidad por fuente de energía, 1995-2014 (Estructura porcentual) .....	2015

Gráfico 4. Extracción anual de hidrocarburos, 1938-2015 (Millones de barriles de petróleo crudo equivalente) .....	218
Gráfico 5. Producción de petrolíferos, 1990-2014 (Miles de barriles diarios) .....	219
Gráfico 6. Producción de petroquímicos, 1990-2014 (Miles de toneladas) .....	222
Gráfico 7. Inversiones en el sector de hidrocarburos, 1979-2015 (Miles de pesos constantes de 2012) .....	222
Gráfico 8. Inversiones de petróleos mexicanos en producción primaria y transformación industrial, 1991-2013 (Estructura porcentual) .....	223
Gráfico 9. Consumo aparente de petrolíferos y gas natural, 1988-2015 (Miles de barriles diarios / miles de pies cúbicos diarios) .....	224
Gráfico 10. Contenido importado de petrolíferos y gas natural, 1988-2015 (Puntos porcentuales) .....	224
Gráfico 11. Balanza comercial petrolera, 1990-2015 (Millones de dólares) .....	224
Gráfico 12. Índices de precios y de volumen de exportaciones de petróleo crudo, 1982-2015 (Año base 1982, puntos porcentuales) .....	227
Gráfico 13. Extracción de petróleo crudo para mercado interno y externo 1982-2014 (Estructura porcentual) .....	228
Gráfico 14. Ingresos petroleros del sector público, 1980-2014 (Porcentaje del PIB y estructura porcentual) .....	228
Gráfico 15. Resultados financieros de operación de petróleos mexicanos, 1993-2015 (Millones de pesos) .....	232
Gráfico 16. Carga fiscal respecto a la utilidad antes de impuestos y derechos, 1993-2015 (Puntos porcentuales) .....	232
Gráfico 17. Activos, pasivos y patrimonio de petróleos mexicanos, 1993-2015 (Millones de pesos) .....	232

## Índice de cuadros

### Resumen ejecutivo

Cuadro 1: Zonas metropolitanas (ZM) mayores de un millón de habitantes. Evolución de la población y la superficie urbana 1980-2010 .....	32
---	----

### Crecimiento Económico y Transformación Productiva: Tres décadas de éxito externo y fracaso interno

Cuadro 1: México. Multiplicador del ingreso y peso relativo de la inversión y de las exportaciones como motores de la demanda agregada. Períodos seleccionados, 1960-81, 1987-2013 .....	45
--	----

## La evolución de la pobreza en México en grupos sociales seleccionados de 2008 a 2014

Cuadro 1: Medición multidimensional de la pobreza. Estados Unidos Mexicanos 2008-2014 (porcentajes de pobres) .....	61
Cuadro 2: Incidencia de la pobreza en población rural y urbana. Estados Unidos Mexicanos 2008-2014 .....	64
Cuadro 3: Incidencia de la pobreza en la población indígena. Estados Unidos Mexicanos, 2008-2014 .....	66
Cuadro 4: Incidencia de la pobreza en población con discapacidad. Estados Unidos Mexicanos, 2008-2014 .....	69
Cuadro 5: Distribución de la pobreza según sexo, en porcentajes. Estados Unidos Mexicanos 2008-2014 .....	71
Cuadro 6: Incidencia de la pobreza en niños y adolescentes. Estados Unidos Mexicanos, 2008-2014 .....	73
Cuadro 7: Incidencia de la pobreza en adultos mayores. Estados Unidos Mexicanos, 2008-2014 .....	74
Cuadro 8: Incidencia de la pobreza en adultos de 30 o más años a menos de 65 años. Estados Unidos Mexicanos, 2008-2014 .....	76
Cuadro 9: Incidencia de la pobreza en jóvenes de 18 a menos de 30 años. Estados Unidos Mexicanos, 2008-2014 .....	77
Cuadro 10: Diferencias porcentuales en la condición de pobreza según grupos de edades. Estados Unidos Mexicanos, 2008-2014 .....	79
Cuadro 11: Variaciones en en número de personas según condición de pobreza y grupos de edad. Estados Unidos Mexicanos, 2008-2014 .....	81

## Anexo A

Cuadro A1: Medición multidimensional de la pobreza. Estados Unidos Mexicanos 2008-2014 (Número de pobres) .....	83
Cuadro A2: Distribución porcentual de la población según condición de pobreza en la población no indígena. Estados Unidos Mexicanos, 2008-2014 .....	84
Cuadro A3: Distribución de la población según condición de pobreza en la población no indígena. Estados Unidos Mexicanos, 2008-2014 .....	85
Cuadro A4: Distribución porcentual de la población según condición de pobreza en la población no discapacitada. Estados Unidos Mexicanos, 2008-2014 .....	86
Cuadro A5: Distribución de la población según condición de pobreza en la población no discapacitada: Estados Unidos Mexicanos, 2008-2014 .....	87
Cuadro A6: Distribución de la población según condición de pobreza en la población de niños y adolescentes. Estados Unidos Mexicanos, 2008-2014 .....	88
Cuadro A7: Distribución de la población según condición de pobreza en la población de adultos mayores. Estados Unidos Mexicanos, 2008-2014 .....	89

Cuadro A8: Distribución de la población según condición de pobreza en la población de jóvenes. Estados Unidos Mexicanos, 2008-2014 .....	90
Cuadro A9: Distribución de la población según condición de pobreza en la población de adultos. Estados Unidos Mexicanos, 2008-2014 .....	91
 Evolución de la pobreza por ingresos y la desigualdad 1992 - 2014	
Cuadro 1: Evolución de la pobreza por la dimensión de ingreso, 1992-2014 .....	98
Cuadro 2: Participación porcentual de los deciles de hogares en el ingreso: México 1977-2014 .....	102
Cuadro 3: Deciles y último centil de hogares, ingreso corriente total per cápita: México 2014 .....	104
Cuadro 4: Relación del ingreso monetario del décimo al primer decil .....	105
Cuadro 5: Pruebas de hipótesis para la evolución del Coeficiente de Gini en México, 1992-2014 .....	106
 La política de superación de la pobreza en México 1997-2014	
Cuadro 1: Presupuesto aprobado de los programas participantes en la Cruzada, por dependencia, 2012-2014 (millones de pesos, precios constantes de enero de 2014) .....	133
Cuadro 2: Comparativo de inversión 2012-2013 en los municipios de la primera etapa de la Cruzada, por dependencia .....	135
Cuadro 3: Número de actividades por indicadores de atención 2013-2014 y rangos de porcentaje de avance .....	139
 Los riesgos sociales	
Cuadro 1: Resumen del modelo .....	176
 Una perspectiva territorial, urbana y de sustentabilidad	
Cuadro 1: Cambio en la participación porcentual de los sectores en la composición del producto interno bruto de México 1993-2014, y diferencias en puntos porcentuales .....	188
Cuadro 2: Índices del Producto Interno Bruto por habitante de México, por región. 1993 = 100 .....	189
Cuadro 3: Tasa de crecimiento porcentual anual del producto por trabajador en las regiones 2006-2014 .....	190
Cuadro 4: Crecimiento de la población por grupos de edad, según tipo de metrópoli .....	192
Cuadro 5: Población por regiones 1993-2014 .....	194
Cuadro 6: Zonas metropolitanas (ZM) mayores de un millón de habitantes. Evolución de la población y la superficie urbana 1980-2010 .....	196

Cuadro 7: Carencias por acceso a los servicios básicos en la vivienda en México. 2010, 2012 y 2014 .....	197
Cuadro 6: Contribución nacionalmente determinada de México ante la COP 21 de Cambio Climático (Dic. de 2015) .....	206

#### La reforma energética 2014-2015: contenido, alcance y puesta en marcha

Cuadro 1: Oferta de energía primaria, años seleccionados 1965 - 2013 (Estructura porcentual) .....	216
Cuadro 2: Generación de electricidad por fuente de energía, años seleccionados 1995 - 2014 (Estructura porcentual) .....	216
Cuadro 3: Extracción de hidrocarburos, años seleccionados 1938 - 2015 (Millones de barriles de petróleo crudo equivalente) .....	217
Cuadro 4: Producción y restitución integral de reservas, años y periodos seleccionados ...	218
Cuadro 5: Producción de petrolíferos, 1982 - 2015 (Miles de barriles diarios) .....	220
Cuadro 6: Producción de petroquímicos, 1990 - 2015 (Miles de toneladas) .....	221
Cuadro 7: Inversiones en el sector de hidrocarburos, 1979 - 2015 .....	222
Cuadro 8: Inversiones de petróleos mexicanos en producción primaria y transformación industrial, 1991 - 2013 (Millones de pesos corrientes) .....	223
Cuadro 9: Consumo aparente de petrolíferos y gas natural, 1979 - 2015 .....	225
Cuadro 10: Contenido importado de petrolíferos y gas natural, años seleccionados 1979 - 2015 (Puntos porcentuales) .....	226
Cuadro 11: Saldo de la balanza comercial petrolera, años seleccionados 1990 - 2015 (Millones de dólares) .....	226
Cuadro 12: Precio y volumen de exportación de petróleo crudo, años seleccionados 1982 - 2015 .....	227
Cuadro 13: Extracción de petróleo crudo para mercado interno y externo, 1982 - 2014 .....	227
Cuadro 14: Ingresos presupuestales del sector público, petroleros y no petroleros, años seleccionados 1977 - 2014 .....	229
Cuadro 15: Resultados financieros de operación de petróleos mexicanos, 1993 - 2015 (Miles de millones de pesos) .....	230
Cuadro 16: Carga fiscal respecto a la utilidad antes de impuestos y derechos, 1993 - 2015 .....	231
Cuadro 17: Activos, pasivos y patrimonio de petróleos mexicanos, 1993-2015 (Millones de pesos) .....	233
Cuadro 18: Licitaciones para extracción. Recurso original remanente 3P (Miles de millones de barriles de petróleo crudo equivalente) .....	252
Cuadro 19: Licitaciones para exploración de recursos convencionales y no convencionales. Recursos prospectivos por descubrir (Miles de millones de barriles de petróleo crudo equivalente) .....	253



*Informe del desarrollo en México 2015*, editado por el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM. La formación y diseño de portada estuvo a cargo de Nayatzin Garrido. La edición estuvo al cuidado de Margarita Flores de la Vega.

Este Informe del Desarrollo en México 2015 es el primero de una serie que el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) de la Universidad Nacional Autónoma de México se ha propuesto elaborar como uno de sus resultados de investigación y difusión.

Desde su creación, en 2011, el PUED viene llevando a cabo trabajos académicos y de vinculación a partir de su propósito central: realizar, apoyar y promover investigación teórica y práctica sobre las distintas agendas vinculadas a la categoría del desarrollo.

El informe aborda, consecutivamente, algunos de los rasgos estructurales que han ido redefiniendo la economía mexicana y que condicionan sus resultados sociales y las capacidades públicas para estimular el desarrollo. Se toca enseguida el comportamiento tendencial de la pobreza, desde principios de los años noventa hasta 2014, para abordar luego lo ocurrido en la desigualdad por hogares. El análisis de las políticas para superar la pobreza desde 1997 y hasta 2014, antecede a una sección sobre los riesgos sociales, los convencionales y los emergentes.

El Informe incluye también una sección con la perspectiva territorial, regional y urbana, así como de la sustentabilidad ambiental del desarrollo, y cierra con un capítulo especial que en esta ocasión se dedicó al contenido, alcance y puesta en marcha de la reforma energética de 2013-2014, sin duda una de las más destacadas de entre las que se incluyeron en el ciclo de cambios impulsados en ese bienio. Una síntesis encabeza las secciones, dando una idea rápida del conjunto de contenidos específicos.

ISBN 978-607-02-7799-3

