

La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México



**Antecedentes de México
ante la pandemia**

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Consejo académico

Armando Bartra Vergés

Universidad Autónoma Metropolitana unidad Xochimilco

María del Rosario Cárdenas Elizalde

Universidad Autónoma Metropolitana

Guillermo Miguel Cejudo Ramírez

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Claudia Vanessa Maldonado Trujillo

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Salomón Nahmad Sittón

Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur

John Roberto Scott Andretta

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Secretaría Ejecutiva

José Nabor Cruz Marcelo

Secretario Ejecutivo

Thania Paola de la Garza Navarrete

Directora General Adjunta de Evaluación

Edgar A. Martínez Mendoza

Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz

Director General Adjunto de Administración

Alida Marcela Gutiérrez Landeros

Encargada de la Dirección General Adjunta de Pobreza

COLABORADORES**Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social****Equipo técnico****Dirección General Adjunta de Evaluación**

Thania De la Garza Navarrete
Liv Lafontaine Navarro
Janet Zamudio Chávez
Karina Barrios Sánchez
Alice Zahí Martínez Treviño
Eduardo Jaír Lizarraga Rodríguez
Rosa María Bejarano Arias
Osmar Marco Medina Urzúa
David Guillén Rojas
Haydée Valentina Herrera Saavedra
Christian Joel González Cuatianquis
Oscar David Mejía Arias
Andrea Karenina Torres Waskman
Juan Carlos Bernal Ruiz
Ari René Marneau Acevedo
Deniss Cruz Ortega
Mariana Suelem Luna Pareja
José Miguel Yáñez Reyes
Jorge Corti Aguilar
Leslie Magally Ramírez Hernández
Carolina Maldonado Carreño
Carla Andrea Valverde España
Alma Verónica Corona García
Sandra Ramírez García
Matilde Elizabeth Aguilar Martínez

**Dirección General Adjunta de
Coordinación**

Edgar A. Martínez Mendoza
José Manuel Del Muro Guerrero
Fernando García Mora
Néstor Emmanuel Aviña Montiel
Jessica Daniela Monroy Jiménez

**Dirección General Adjunta de
Análisis de la Pobreza**

Alida Marcela Gutiérrez Landeros
Mariana R. Galindo Orozco
Carolina Chávez Ruelas
David López-Lira Bayod
María Guadalupe Alcántara Manjarrez
Aketzali Natividad Martínez Santiago
Carlos Fabián Fuentes Rivas
Diana Cristina Ronquillo Zavala
Gabriela Pérez Guadián
Carlos Guadalupe Sánchez Avilez
David A. Rojas Rosey
Héctor Figueroa Palafox
Laura Georgina Álvarez Toledo
María Almendra Rojas Rodríguez
Alfonso Velázquez Solórzano
Jesús Emanuel Paredes Romero
Flor Araceli Ruiz Peña

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

APF	Administración Pública Federal
BIENESTAR	Secretaría de Bienestar
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CUIS	Cuestionario Único de Información Socioeconómica
IASA	Estrategia Integral de Asistencia Alimentaria
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
ENSANUT	Encuesta Nacional de Salud y Nutrición
FAM-AS	Fondo de Aportaciones Múltiples componente Asistencia Social
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FMI	Fondo Monetario Internacional
IDIC	Instituto de Desarrollo Industrial y Crecimiento Económico
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INER	Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias
INPC	Índice Nacional de Precios al Consumidor
INPI	Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas
INSABI	Instituto de Salud para el Bienestar
ITLP	Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza
JCF	Jóvenes Construyendo el Futuro
LPEI	Línea de Pobreza Extrema por Ingresos
LPI	Línea de Pobreza por Ingresos
MCS-ENIGH	Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares
NAFIN	Nacional Financiera
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional de Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PET	Programa de Empleo Temporal
PIB	Producto Interno Bruto
PROFECO	Procuraduría Federal del Consumidor
PUB	Padrón Único de Beneficiarios
ROP	Reglas de Operación
SARS-CoV 2	Coronavirus 2 del Síndrome Respiratorio Agudo Grave

SE	Secretaría de Economía
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIFODE	Sistema de Focalización de Desarrollo
SISGE	Sistema de Información Social Georreferenciada
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
TICs	Tecnologías de la Información
UnADM	Universidad Abierta y a Distancia de México

GLOSARIO

Actividad económica	Acción realizada por una persona, negocio, empresa o establecimiento, con la finalidad de producir bienes y servicios para el mercado. Incluye la producción agropecuaria para el autoconsumo y la autoconstrucción.
Atención primaria de salud	Asistencia sanitaria esencial y accesible a todos los individuos y las familias de la comunidad a través de medios aceptables para ellos, con su plena participación y a un costo asequible para la comunidad y el país.
Cama hospitalaria	Cama disponible para atención continua de pacientes admitidos para observación, cuidado, diagnóstico o tratamiento médico quirúrgico y no quirúrgicos, comúnmente desagregadas por tipo de servicio (incluye camas de internamiento, urgencias, recuperación, trabajo de parto, cirugía ambulatoria, cuidados intermedios, terapia intensiva, cunas de sanos e incubadoras de traslado).
Canasta alimentaria	Conjunto de alimentos cuyo valor sirve para construir la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos. Estos se determinan de acuerdo con el patrón de consumo de un grupo de personas que satisfacen con ellos sus requerimientos de energía y nutrientes.
Canasta no alimentaria	Es la canasta alimentaria más el valor monetario de otros bienes y servicios básicos.
Derechos sociales	Derechos para el desarrollo social definidos en el artículo 6° de la Ley General de Desarrollo Social: educación, salud, alimentación nutritiva y de calidad, vivienda digna y decorosa, disfrute de un medio ambiente sano, trabajo, seguridad social y los relativos a la no discriminación en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Diabetes mellitus	Comprende a un grupo heterogéneo de enfermedades sistémicas, crónicas, de causa desconocida, con grados variables de predisposición hereditaria y la participación de diversos factores ambientales que afectan el metabolismo intermedio de los hidratos de carbono, proteínas y grasas que se asocian fisiopatológicamente con una deficiencia en la cantidad, cronología de secreción o en la acción de la insulina.
Empleo informal	Todos los trabajadores, incluidos los del sector informal, que no cuentan con beneficios de seguridad social por parte de su trabajo.
Gasto de bolsillo en salud	Es el gasto directo de los consumidores en consultas, hospitalizaciones, medicamentos, estudios de laboratorio o gabinete, procedimientos ambulatorios y medicamentos, entre otros.
Línea de pobreza extrema por ingresos	Referente monetario que permite identificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no puede adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada.

Línea de pobreza por ingresos	Referente monetario que permite identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que precisa para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias).
Mortalidad	Número de defunciones ocurridas en un lugar y tiempo determinado. Las categorizaciones frecuentemente empleadas de mortalidad son por sexo, causa, edad y lugar de residencia.
Obesidad	Enfermedad caracterizada por el exceso de tejido adiposo en el organismo, la cual se determina cuando en las personas adultas existe un índice de masa corporal igual o mayor a 30 kg/m ² .
Población desocupada	Personas que, sin estar ocupadas en la semana de referencia, buscaron activamente incorporarse a alguna actividad económica en algún momento del último mes transcurrido.
Población económicamente activa	Personas de 12 o más años que realizaron o tuvieron vínculo con la actividad económica (población ocupada) o que buscaron activamente realizar una (población desocupada).
Población no pobre multidimensional y no vulnerable	Población cuyo ingreso es igual o superior a la línea de pobreza por ingresos y no tiene carencia social alguna.
Población vulnerable por carencias sociales	Población que no reporta carencias sociales y cuyo ingreso es inferior a la línea de pobreza por ingresos.
Población vulnerable por ingreso	Población que no reporta carencias sociales y cuyo ingreso es inferior a la línea de pobreza por ingresos.
Pobreza	Una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades.
Pobreza extrema	Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando dispone de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana; además, presenta al menos tres de las seis carencias sociales.
Pobreza moderada	Es aquella persona que, siendo pobre, no es pobre extrema. La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema.
Pobreza multidimensional	Es la misma definición de pobreza descrita en este mismo glosario, la cual se deriva de la medición de la pobreza en México que define la Ley General de Desarrollo Social. La palabra multidimensional se refiere a que la

	metodología de medición de pobreza utiliza varias dimensiones o factores económicos y sociales en su concepción y definición.
Protección social	Protección de la seguridad económica de las personas y sus hogares ante eventos de la vida, como el desempleo, la enfermedad, la invalidez, la muerte y la vejez. También considera las limitaciones que ciertos hogares tienen para obtener un ingreso suficiente para adquirir una canasta básica alimentaria.
Recursos humanos para la salud	Individuos que reciben algún entrenamiento para ejecutar tareas relacionadas con el otorgamiento de servicios de salud personales o poblacionales.
Sector informal	Unidades económicas no agropecuarias que no están legalmente constituidas, operan a partir de los recursos de los hogares y cuyas relaciones laborales generalmente carecen de garantías.
Seguridad social	Derecho humano que tiene como objetivo el bienestar personal y social, y que comprende un conjunto de transferencias y servicios de carácter solidario que protegen a los individuos y las colectividades ante riesgos sociales; que reducen la vulnerabilidad social; y promueven la recuperación ante las consecuencias de un riesgo social materializado, dignificando así las distintas etapas de la vida, y promoviendo la inclusión y el reconocimiento de la diversidad social.
Seguridad social contributiva	Atención ligada a las y los trabajadores bajo una relación formal de trabajo que cubren cotizaciones y por lo tanto las contingencias derivadas de la imposibilidad de obtener ingresos son atendidas a través de seguros sociales.
Sistema de protección social	Un sistema constituido por dos subsistemas: uno de seguridad social contributiva y otro no contributivo.
Sobrepeso	Estado caracterizado por la existencia de un índice de masa corporal igual o mayor a 25 kg/m ² y menor a 29.9 kg/m ² .
Unidades de consulta externa	Incluye consultorios rurales, consultorios urbanos, centros avanzados de atención primaria a la salud, centros de salud con servicio ampliado, consultorio delegacional, casa de salud, brigada móvil, unidad móvil, clínica de especialidades, centro de salud con hospitalización (unidad híbrida) y unidad de especialidades médicas.
Zonas rurales	Localidades menores a 2 mil 500 habitantes (de acuerdo con la metodología de la medición multidimensional de pobreza).
Zonas urbanas	Localidades con 2 mil 500 y más habitantes (de acuerdo con la metodología de la medición multidimensional de pobreza).

INTRODUCCIÓN

El año 2020 presenta un panorama complejo para el bienestar de la población por las implicaciones de la pandemia de COVID-19; por ello, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) aporta información que permita comprender ¿cómo podría afectar la crisis sanitaria a los grupos de población más vulnerables de México? ¿Cómo apoyar a quienes más lo necesitan en este adverso entorno económico?

El objetivo de este análisis es contribuir con los esfuerzos que lleva a cabo el Estado mexicano para enfrentar las coyunturas sanitaria y económica, al mostrar las principales carencias sociales de los grupos más vulnerables en la emergencia, algunas de las dimensiones del problema y con ello, aportar elementos para la discusión pública y la toma de decisiones para el desarrollo social.

El punto de partida del documento es la presentación de la situación de pobreza y carencias sociales registradas en nuestro país antes de la pandemia, así como algunas características generales de la composición del ingreso de los hogares mexicanos. A continuación, se presentan estimaciones de los efectos que podrían traer consigo la emergencia sanitaria y las medidas de confinamiento implementadas. Como en todo ejercicio de estimación, los resultados son aproximaciones que dependen de ciertos supuestos y cuyo propósito es advertir sobre los escenarios posibles, considerando los efectos de las acciones que derivan de la atención de la pandemia, sin embargo, estos podrían tener un resultado diferente en la medida que el contexto cambie y/o el Gobierno Federal modifique cualquier decisión para atender la crisis.

El tercer apartado presenta un breve diagnóstico de los grupos que deben ser prioritarios por mostrar mayor vulnerabilidad social, se hace un breve recuento de las acciones anunciadas por el Gobierno Federal¹ y delinea posibles cursos de acción para atenderlos de manera prioritaria. El cuarto apartado analiza elementos indispensables para operar la política social, como la estructura operativa y las herramientas para llegar a la población objetivo. El quinto apartado integra diversos ejercicios sobre los costos que supone aumentar la cobertura o el monto de los apoyos de los programas sociales vigentes.

Finalmente se presentan las conclusiones y los hallazgos principales del documento, con el objetivo de que tomadores de decisiones y los responsables de la política de desarrollo social cuenten con información rigurosa y oportuna en un contexto en el que se requiere respuesta inmediata a la emergencia, pero también el inicio de una reflexión pública en torno a la necesaria construcción de un sistema de protección social que permita a México enfrentar futuras crisis en condiciones de menor vulnerabilidad y mayor capacidad de mitigación, adaptación y recuperación.

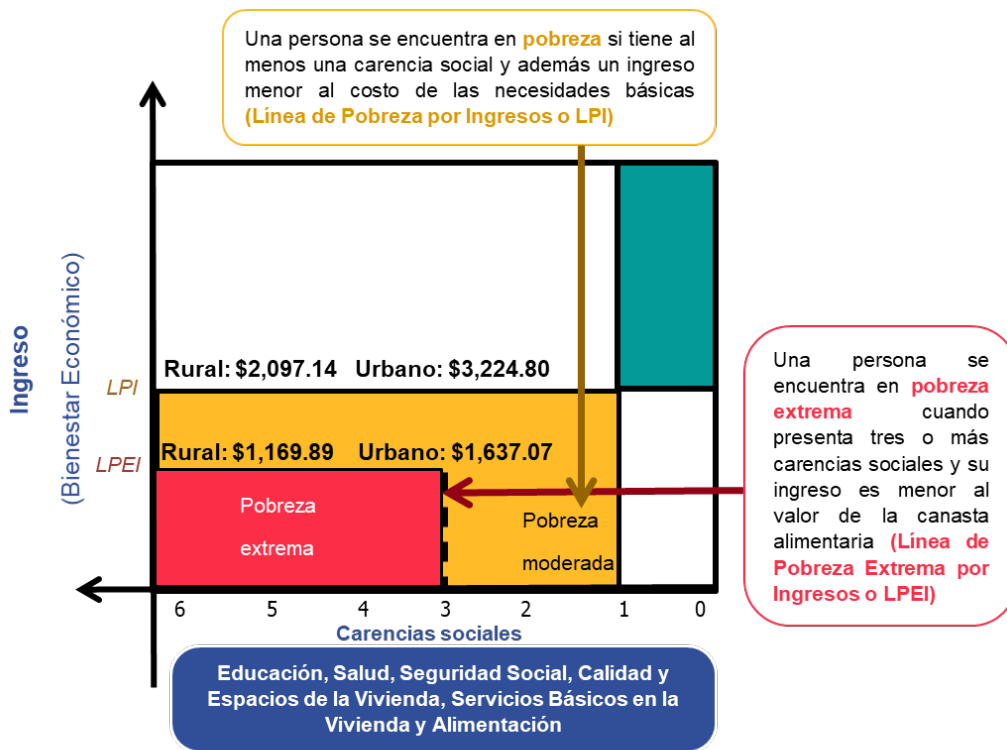
¹ La información de este documento sobre las medidas establecidas por el Gobierno Federal ante la contingencia causada por la COVID-19 está actualizada hasta el 7 de mayo de 2020.

ANTECEDENTES DE NUESTRO PAÍS ANTE LA CONTINGENCIA EN SALUD

De acuerdo con lo que establece la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), y ante el consenso cada vez mayor de que la pobreza se caracteriza por una privación simultánea en diversos ámbitos de la vida, el CONEVAL diseñó la metodología de la medición multidimensional de la pobreza a partir de dos espacios analíticos: el de bienestar económico y el de los derechos sociales. En el primero, se considera fundamental la disponibilidad de recursos económicos porque se reconoce la centralidad del ingreso para la adquisición de bienes y servicios, mientras que en el espacio de los derechos sociales se considera que una persona está imposibilitada para ejercer uno o más derechos cuando presenta carencia en al menos uno de los seis indicadores señalados en la LGDS: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación nutritiva y de calidad.

De acuerdo con la metodología del CONEVAL, una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia en alguno de los indicadores de derechos sociales y además su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios contemplados en las canastas alimentaria y no alimentaria. La población en situación de pobreza extrema es aquella que presenta tres o más carencias sociales y cuenta con un ingreso total insuficiente para adquirir la canasta alimentaria (CONEVAL, 2019) (ver figura 1).

Figura 1. Dimensiones de la medición multidimensional de la pobreza. México, 2020



Nota: Los valores de la LPI y la LPEI corresponden a marzo de 2020.

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

De acuerdo con la figura 1, una vez determinado su ingreso y su índice de privación social, cualquier persona puede ser clasificada en solo uno de los siguientes cuatro cuadrantes:

- **Población en situación de pobreza.** Población con ingreso inferior al valor de la línea de pobreza por ingresos y que presenta al menos una carencia social.
- **Población vulnerable por carencias sociales.** Población que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es igual o superior a la línea de pobreza por ingresos.
- **Población vulnerable por ingresos.** Población que no reporta carencias sociales y cuyo ingreso es inferior a la línea de pobreza por ingresos.
- **Población no pobre y no vulnerable.** Población cuyo ingreso es igual o superior a la línea de pobreza por ingresos y no tiene ninguna carencia social.

Entre 2008-2018 el porcentaje de población en pobreza tuvo una ligera disminución en puntos porcentuales (2.5), al pasar de 44.4 a 41.9 por ciento, lo que representa una disminución media anual de 0.24 puntos porcentuales. De la población en pobreza, aquella que se encontraba en pobreza moderada pasó de 33.3 a 34.5 por ciento en el mismo periodo; mientras que la población en pobreza extrema pasó de 11.0 a 7.4, es decir, de 12.3 a 9.3 millones de personas (ver cuadro 1).

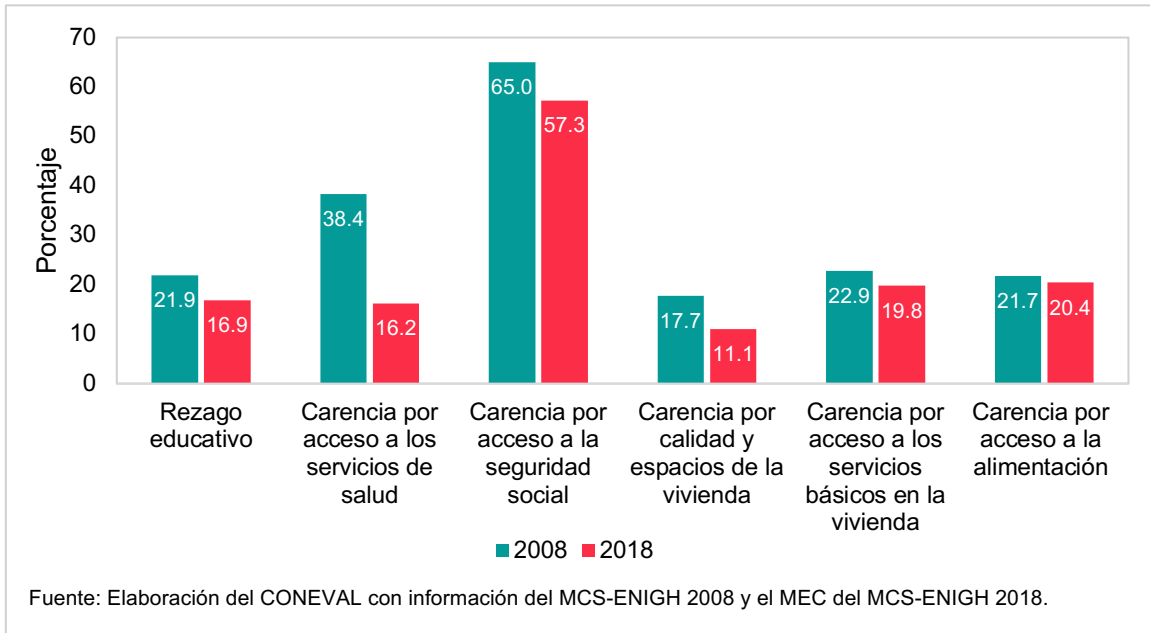
Cuadro 1. Porcentaje y millones de personas por indicador de pobreza. México, 2008 – 2018

Indicadores	Porcentaje						Millones de personas					
	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2008	2010	2012	2014	2016	2018
Población en situación de pobreza	44.4	46.1	45.5	46.2	43.6	41.9	49.5	52.8	53.3	55.3	53.4	52.4
En pobreza moderada	33.3	34.8	35.7	36.6	35.9	34.5	37.2	39.8	41.8	43.9	44.0	43.1
En pobreza extrema	11.0	11.3	9.8	9.5	7.6	7.4	12.3	13.0	11.5	11.4	9.4	9.3
Vulnerable por carencias sociales	32.3	28.1	28.6	26.3	26.8	29.3	36.0	32.1	33.5	31.5	32.9	36.7
Vulnerable por ingresos	4.7	5.9	6.2	7.1	7.0	6.9	5.2	6.7	7.2	8.5	8.6	8.6
No pobre y no vulnerable	18.7	19.9	19.8	20.5	22.6	21.9	20.9	22.8	23.2	24.6	27.8	27.4

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 y 2018 del MCS-ENIGH.

Entre 2008 y 2018, se observó una mejora en los indicadores de carencias sociales a nivel nacional (ver gráfica 1) y en la mayoría de las entidades federativas. Las carencias por acceso a los servicios de salud, así como por calidad y espacios de la vivienda tuvieron las reducciones más amplias en el periodo analizado.

Gráfica 1. Porcentaje de población según carencias sociales. México, 2008 – 2018



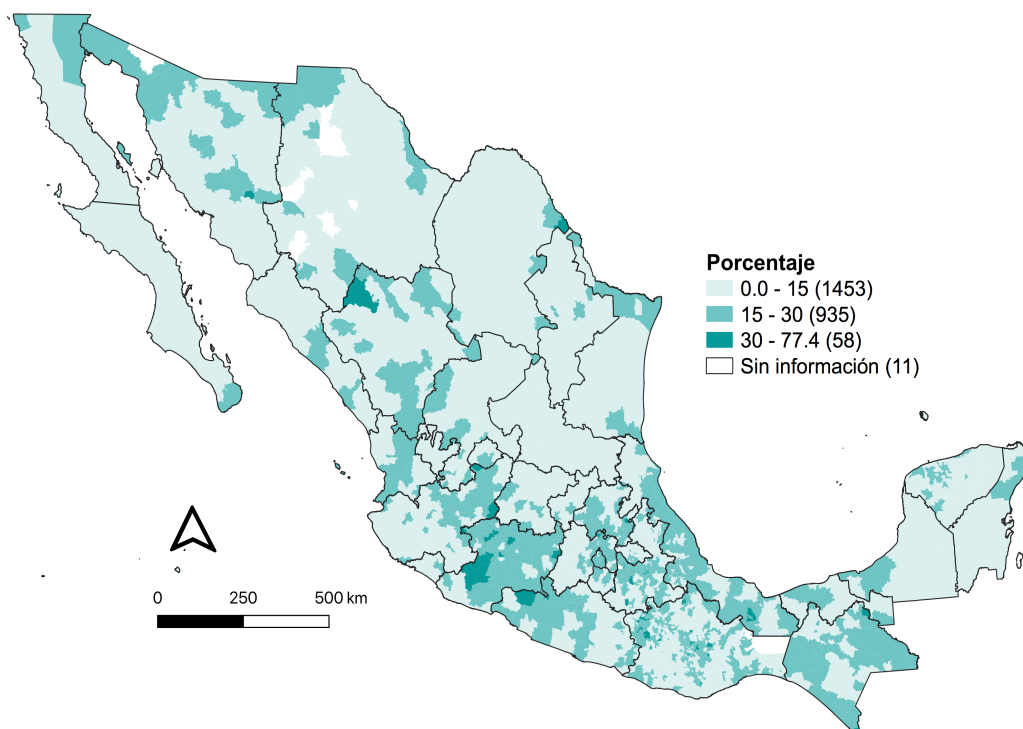
A nivel municipal, en 2015² había 1,698 municipios donde 70 por ciento o más de su población tenía carencia por acceso a la seguridad social, es decir, en 69.4 por ciento de los municipios del país; éstos se concentran principalmente, en los estados de Oaxaca, Puebla y Veracruz, lo que denota la desigualdad territorial en México y su relación con el mercado laboral.

En 179 municipios del país más de 30 por ciento de la población no tiene acceso al agua. La mayoría de estos municipios son indígenas y doce forman parte de una zona metropolitana. Los habitantes de estos municipios pueden ver agravada su situación de vulnerabilidad puesto que, al tener un porcentaje importante de personas sin acceso al agua, la implementación de medidas sanitarias básicas como el lavado de manos y cara, o la limpieza profunda de los lugares de tránsito y actividad se ve comprometida.

Asimismo, 455 municipios del país registraban carencia en el acceso a servicios de salud de hasta 20 por ciento de sus habitantes; principalmente en Oaxaca, Michoacán y Puebla. Entre éstos, siete municipios registran porcentajes de población sin acceso a servicios de salud superiores a 40 por ciento (ver mapa 1).

² Pobreza a nivel municipio 2010 y 2015, disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipal.aspx>

Mapa 1. Porcentaje de población a nivel municipal con carencia por acceso a los servicios de salud. México, 2015



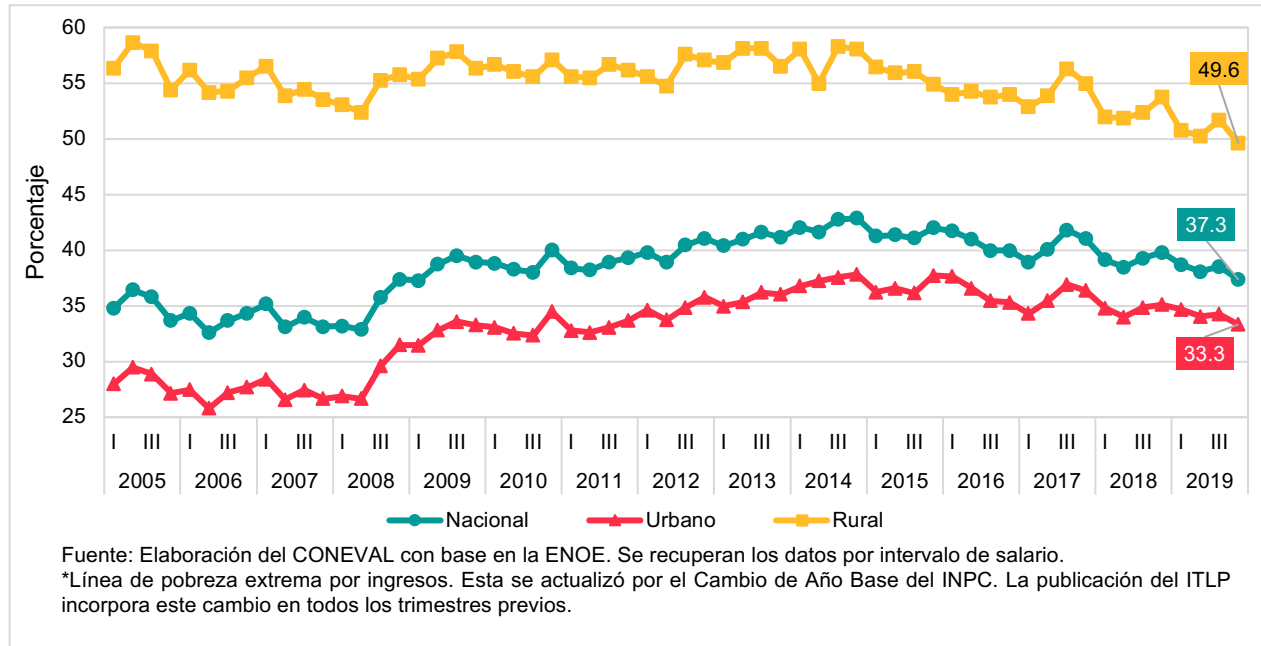
Fuente: Estimación del CONEVAL con base en el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015.

Respecto al ingreso laboral, entre el cuarto trimestre de 2018 y el cuarto trimestre de 2019, el porcentaje de la población con ingreso laboral inferior al costo de la canasta alimentaria (pobreza laboral) disminuyó de 39.8 a 37.3 por ciento a nivel (ver gráfica 2).

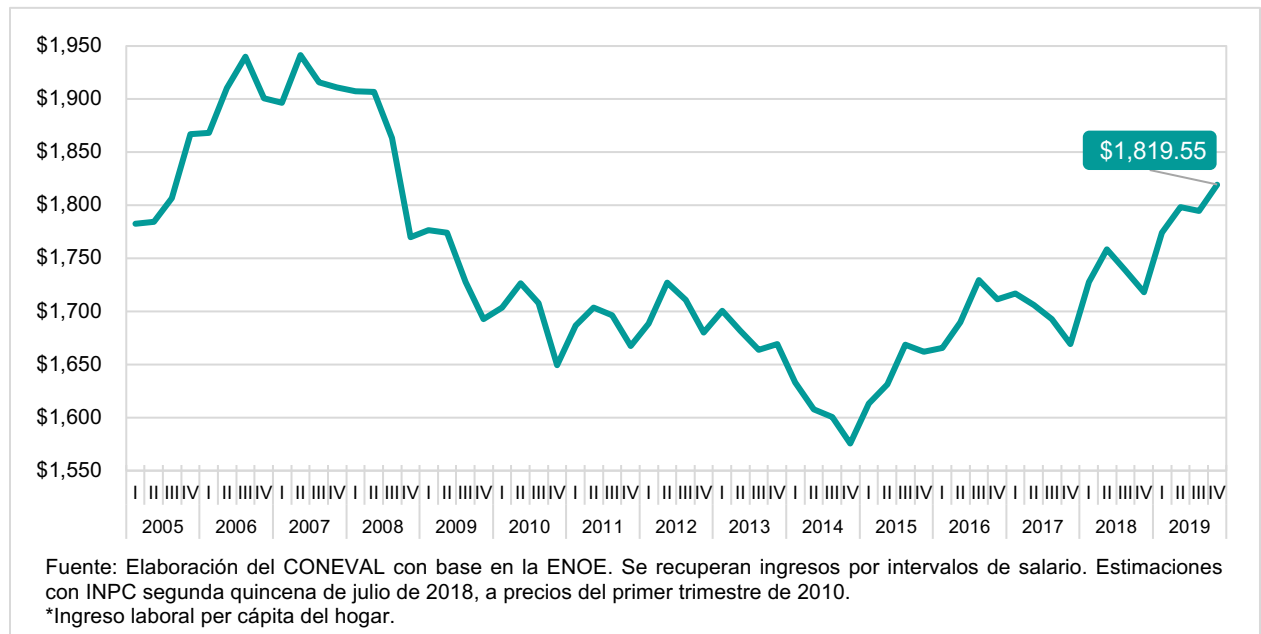
El poder adquisitivo del ingreso laboral real per cápita tuvo un aumento de 5.9 por ciento entre el cuarto trimestre de 2018 y el cuarto trimestre de 2019, al pasar de \$1,717.9 a \$1,819.6 (ver gráfica 3). De manera trimestral se observa un aumento de 1.4 por ciento entre el tercer y el cuarto trimestre de 2019. Cabe mencionar que es el máximo valor observado desde el tercer trimestre de 2008, cuando el ingreso laboral real comenzó una tendencia a la baja. Sin embargo, aún no alcanza los niveles mostrados en los años previos a 2008.

La principal fuente de ingreso de los hogares proviene del trabajo (subordinado e independiente). En 2018, para el primer decil de ingresos de la población, más de la mitad de sus ingresos provienen del trabajo (ver gráfica 4).

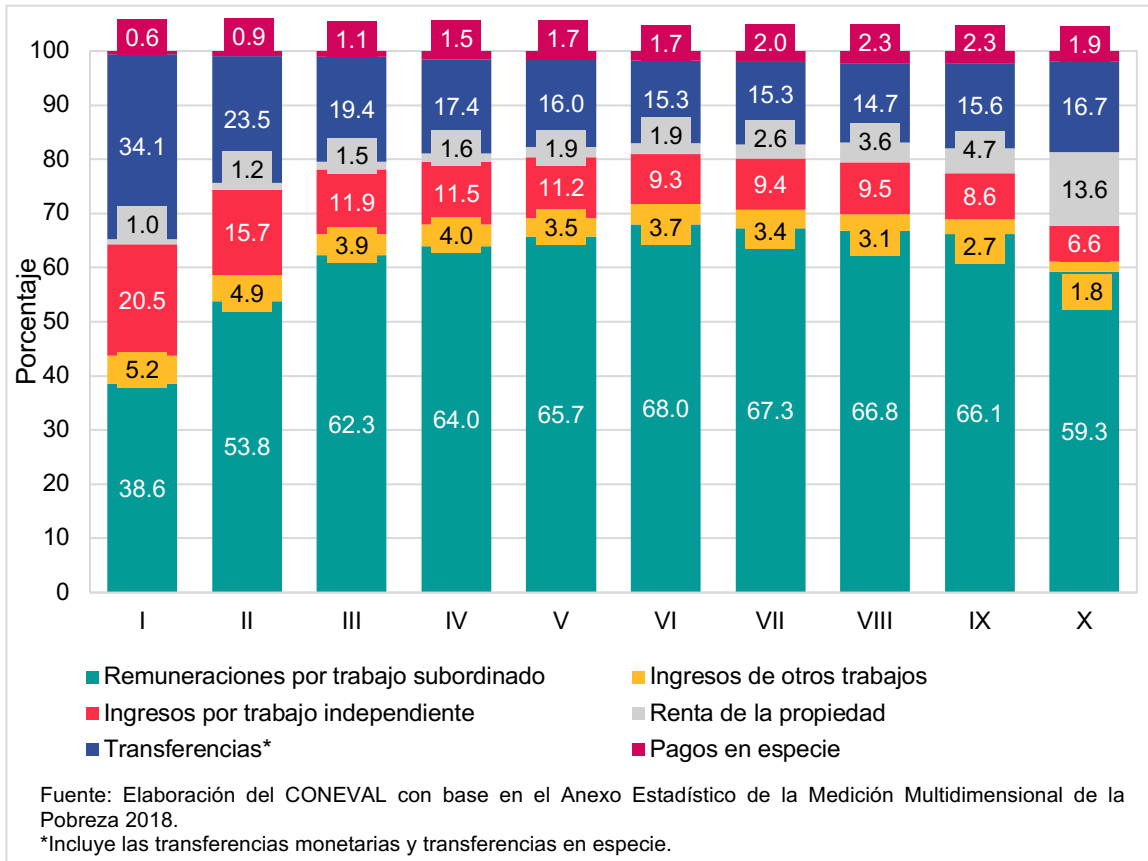
Gráfica 2. Evolución del porcentaje de la población con ingreso laboral inferior al costo de la canasta alimentaria*, nacional, rural y urbano. México, 2005 – 2019



Gráfica 3. Ingreso laboral real* (poder adquisitivo del ingreso laboral). México, primer trimestre de 2005 – cuarto trimestre de 2019



Gráfica 4. Participación porcentual de las fuentes de ingreso en el ingreso total per cápita por deciles. México, 2018



Esta información permite reconocer la complejidad de la situación que encara el país en el contexto de la pandemia de COVID-19, al señalar que cuatro de cada diez personas en México se encuentran en situación de pobreza, la prevalencia de carencias sociales y la alta dependencia de los hogares mexicanos de los ingresos laborales.

Crisis económicas en México y su efecto en la pobreza

La población en condiciones de pobreza es la más vulnerable frente a choques adversos a la actividad económica general. Las recesiones³ con mayor impacto en México han sido la de 1994 y la crisis financiera de 2008. Debido a la cercanía y dependencia comercial frente a Estados Unidos, México ha resentido con mayor impacto los efectos negativos de esta última.

Si bien estos periodos de crisis han sido producto de diferentes acontecimientos económicos nacionales e internacionales, han tenido efectos en los principales indicadores económicos, así como en la población, y en especial, en la más vulnerable.

³ Una recesión, según el Buró Nacional de Investigación Económica (NBER, por sus siglas en inglés), se define como una contracción generalizada en la actividad económica, que se extiende a los mercados laborales y cuya duración sea de por lo menos seis meses.

Por lo anterior, es importante tener en cuenta los efectos de la recesión en los principales indicadores macroeconómicos y sociales en las crisis económicas referidas, para dimensionar sus afectaciones.

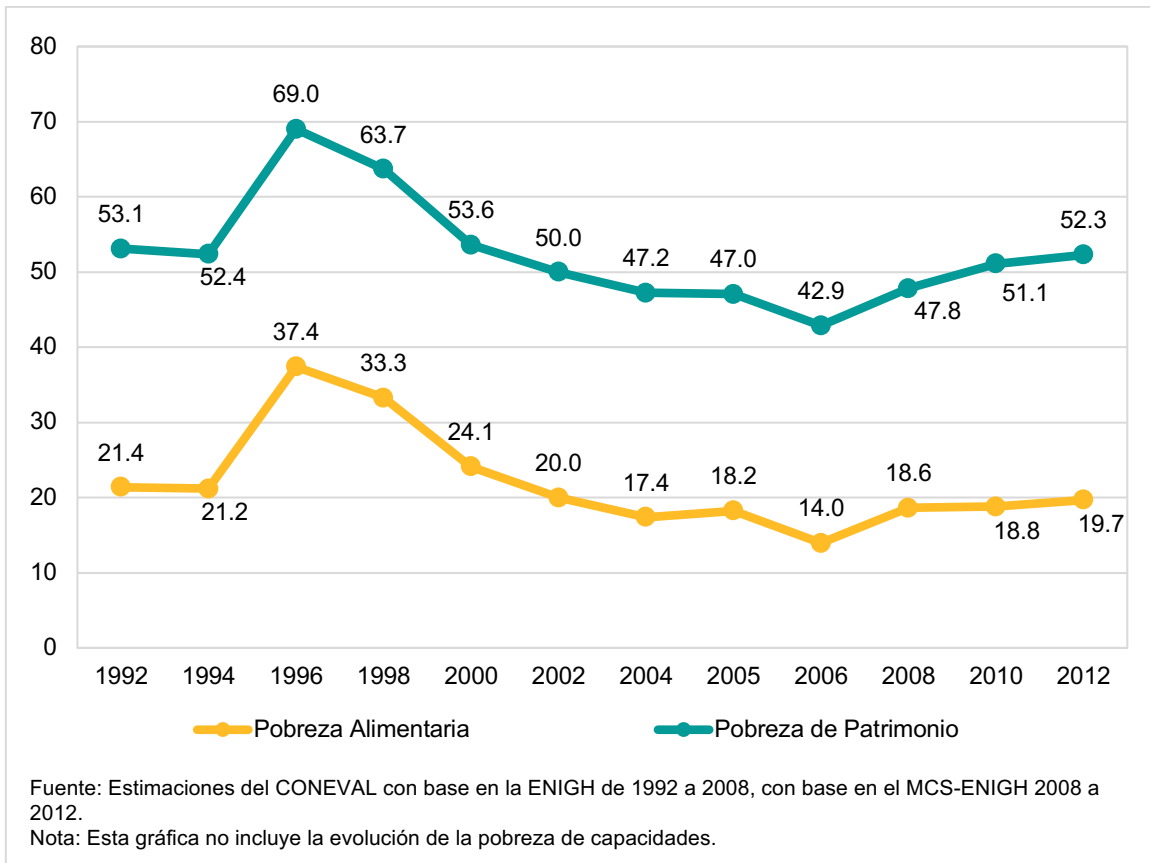
En nuestro país no fue sino hasta 2002 cuando se empezaron a reportar sistemáticamente los niveles de pobreza desde una perspectiva unidimensional que solo tomaba en consideración el ingreso de las familias. Esta medición es la que se reportó hasta 2006, pues con la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social, en 2008 se comenzaron a difundir los resultados de la pobreza con una metodología multidimensional. El CONEVAL continuó hasta 2012 la difusión de las mediciones de pobreza por ingresos, a fin de proporcionar una serie de mediano plazo que ofrece información sobre la dimensión económica de la pobreza y se cuenta con datos a nivel nacional desde 1992.

Esta medición de la pobreza se realizaba a partir de tres distintos niveles de carencia de ingresos de la población. En primer lugar, la pobreza alimentaria refleja la magnitud de la población que, aun utilizando todos los ingresos corrientes de los que dispone para la obtención de una canasta de alimentos no podría cubrir su costo. La pobreza de capacidades refleja la magnitud de la población que, aun utilizando todos los ingresos corrientes de los que dispone, no podría cubrir el costo de la canasta de alimentos ni realizar los gastos indispensables en educación y salud. Finalmente, la pobreza de patrimonio refleja la magnitud de la población que, aun utilizando todos los ingresos corrientes de los que dispone, no podría cubrir el costo de la canasta de alimentos ni erogar los gastos indispensables en educación, salud, vestido y calzado, vivienda y transporte. Es conveniente destacar que la población en situación de pobreza alimentaria también es pobre de capacidades y de patrimonio, y que los pobres de capacidades también lo son de patrimonio; no obstante, no todas las personas pobres de patrimonio sufren pobreza alimentaria o de capacidades (CONEVAL, 2010).

Como se observa en la gráfica 5 la crisis de 1994 fue especialmente profunda en sus efectos negativos (Heath, 2011), de 1994 a 1996 el porcentaje de la población en pobreza alimentaria aumentó de 21.2 a 37.4 por ciento respectivamente, es decir, había 15.6 millones de personas más en esta condición. Respecto a la población en situación de pobreza patrimonial, se observó un incremento de 16.6 puntos porcentuales, por lo que en 1996 más de la mitad de la población en México se encontraban en pobreza de patrimonio (69.0 por ciento), es decir, alrededor de 64 millones de personas.

Por ámbito de residencia, la pobreza alimentaria era más alta en el ámbito rural respecto al urbano. En 1994, 37.0 por ciento de la población rural y 10.7 por ciento de la urbana se encontraban en dicha situación. En el caso de la pobreza de patrimonio: 69.3 y 41.2 por ciento, respectivamente. Derivado de la crisis económica, la pobreza alimentaria se incrementó 16.4 puntos porcentuales en promedio en ambos ámbitos, en 1996 había 53.5 por ciento de la población rural, respecto a 27.0 por ciento de la población urbana. En el caso de la pobreza patrimonial se observó un aumento mayor en el ámbito urbano, 20.3 puntos porcentuales y 11.5 en el ámbito rural.

Gráfica 5. Evolución de la pobreza. México, 1992–2012



Un componente importante en el análisis de la crisis económica de 1994-1996 es el ingreso. En este periodo, el Ingreso Corriente Total per Cápita (ICTPC) se redujo 26.3 por ciento; asimismo se registró una devaluación del peso mexicano. El 16 de diciembre de 1994 el tipo de cambio respecto al dólar era de \$3.4 pesos, mientras que para el 27 de diciembre del mismo año fue de \$5.8 pesos por dólar. La devaluación continuó durante 1995 y el 9 de noviembre de ese año se registró el punto de mayor devaluación (\$8.1 pesos por dólar)⁴. Además, la Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio (TIIE)⁵ en México bajó en promedio entre 1995 y 1996, de 55.2 a 33.6, respectivamente, lo cual tuvo como propósito reducir la tasa de interés de los créditos, para fomentar la liquidez.⁶

Por otra parte, con la crisis económica se produjo un incremento generalizado de los precios, esto se vio reflejado en la inflación, que a finales de 1994 era de 7.1 por ciento en contraste con diciembre de 1995 donde alcanzó 52.0 por ciento.⁷

⁴ Información disponible en: <https://www.banxico.org.mx/tipcamb/main.do?page=tip&idioma=sp>

⁵ La Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio es un porcentaje representativo del cobro por las operaciones de créditos entre bancos. La calcula el Banco de México con base en las cotizaciones presentadas por las instituciones bancarias.

⁶ Información disponible en: <https://www.banxico.org.mx/SielInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=18&accion=consultarCuadro&idCuadro=CF113&locale=es>

⁷ Información disponible en: Inflación: <https://www.banxico.org.mx/tipcamb/main.do?page=inf&idioma=sp>

Luego de la crisis de 1994, la crisis financiera y económica de 2008-2009 tuvo su origen en la caída del mercado hipotecario de Estados Unidos, cuando el 15 de septiembre de 2008, el banco de inversión estadounidense *Lehman Brothers* se declaró en banca rota.

La economía mexicana, al estar altamente relacionada comercial y financieramente con Estados Unidos, fue una de las más afectadas. Inicialmente, los efectos se reflejaron en una reducción en la demanda de las exportaciones, la caída de los precios de las materias primas, el alza de los costos de los bienes de capital y la contracción del crédito, así como la reducción de las remesas enviadas por los mexicanos y la baja en la demanda del sector turístico.⁸ Posteriormente, a esto, se le sumaron las afectaciones sobre la inversión y el turismo que el virus de la influenza AH1N1 desencadenó durante el primer semestre de 2009.

Como se observa en la gráfica 5, entre 2008 y 2019 hubo aumentos tanto el porcentaje de población en pobreza alimentaria como de pobreza de patrimonio; asimismo, la población en pobreza con la medición multidimensional aumentó de 44.4 a 46.1 por ciento en el mismo periodo.

Ante una recesión económica, generalmente la población se ve afectada por incrementos en el desempleo. De acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI),⁹ la tasa de desocupación promedio de 2008 se ubicó en 3.9 por ciento y para 2009 fue de 5.3 por ciento, lo que representó un aumento de casi 1.5 puntos porcentuales.

Para dar seguimiento al ingreso laboral de los hogares, el CONEVAL actualiza el Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP) cada trimestre, usando como insumo la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE); el ITLP estima el porcentaje de la población con ingreso laboral inferior al costo de la canasta alimentaria, es decir, el porcentaje de personas que aun usando todo el ingreso laboral percibido no pueden adquirir los bienes de la canasta alimentaria es decir, el equivalente a la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos.¹⁰

En el cuadro 2 se observan los cambios en el ingreso que reportaron los hogares en la ENIGH entre 2008 y 2010. Si bien en todos los deciles hubo una disminución del ICTPC, en cambios porcentuales, el decil que mayor pérdida experimentó fue el de ingresos más bajos (decil I).

⁸ Íbidem.

⁹ Información disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/empleo/>

¹⁰ Información disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>

Cuadro 2. Ingreso corriente total per cápita por deciles de ingreso. México, 2008-2010

Decil	Año	ICTPC	Diferencia respecto a 2008	Cambio porcentual respecto a 2008
I	2008	490.36		
	2010	448.12	-\$42.24	-9%
II	2008	1,061.11		
	2010	1,004.35	-\$56.77	-5%
III	2008	1,509.85		
	2010	1,421.26	-\$88.59	-6%
IV	2008	1,933.53		
	2010	1,836.36	-\$97.17	-5%
V	2008	2,419.48		
	2010	2,287.04	-\$132.44	-5%
VI	2008	2,978.25		
	2010	2,841.55	-\$136.69	-5%
VII	2008	3,696.85		
	2010	3,470.27	-\$226.58	-6%
VIII	2008	4,749.70		
	2010	4,454.68	-\$295.02	-6%
IX	2008	6,642.78		
	2010	6,345.31	-\$297.48	-4%
X	2008	16,561.62		
	2010	15,947.11	-\$614.52	-4%

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

Como la información presentada denota, las crisis anteriores que el país ha enfrentado han afectado de diversas maneras a la población, particularmente mediante el ingreso laboral de los hogares¹¹. Debido a la crisis de 1994 el ICTPC se redujo 26.3 por ciento y en la crisis de 2008 todos los deciles reportaron disminución en el ICTPC, el primer decil -9 por ciento. Lo anterior importa para advertir que las crisis que han acontecido en el pasado mostraron efectos de los cuales el país tardó en recuperarse, afectando a los hogares más pobres, por lo cual las medidas que se tomen ante los efectos de la emergencia sanitaria que enfrenta el mundo en 2020 deban considerar dichas experiencias y la urgencia de las acciones.

Panorama macroeconómico ante la emergencia sanitaria 2020

La emergencia sanitaria internacional provocada por la enfermedad COVID-19 no solo provoca la pérdida de vidas humanas, sino que afectará la oferta de bienes y servicios diversos como resultado de la caída en la ocupación de la fuerza laboral y la interrupción de las cadenas de suministro. A su vez, la demanda se verá afectada por la caída en el

¹¹ En el Anexo 1 se presentan otros indicadores relevantes de la economía mexicana en periodos de crisis.

consumo por el aislamiento social, la inversión podrá caer y habrá una contracción en los ingresos tributarios (CEPAL, 2020a). Es decir, la COVID-19 amenaza las vidas de millones de personas en el mundo y, aunque por encima de todo es una crisis sanitaria, la pandemia también tendrá un inevitable impacto en la economía, el comercio, los empleos, el bienestar y las condiciones de vida de la población.¹²

Desde los inicios de esta crisis sanitaria, las secuelas económicas que se observaban en los países más afectados por el brote de la enfermedad eran considerables: la industria manufacturera y el sector de los servicios disminuían drásticamente, al igual que la demanda de cargamentos a granel sólido como materiales para construcción o materias primas, esto debido a las medidas de contención impuestas para las sociedades (Gopinath, 2020).

Para el caso de México y América Central, las estimaciones del Fondo Monetario Internacional sobre el impacto de la crisis económica indican que, debido a la desaceleración de la actividad económica estadounidense, se recortará el comercio internacional, la inversión extranjera directa, los flujos turísticos y las remesas. Las principales exportaciones agrícolas (café, azúcar y plátano), así como las corrientes comerciales a través del canal de Panamá, también se verán afectadas negativamente por la caída de la demanda mundial (Werner, 2020).

Uno de los principales indicadores que ayudan a analizar el comportamiento de las crisis económicas es la estimación del Producto Interno Bruto (PIB). Las previsiones sobre su comportamiento convergen en que tendrá una caída significativa a partir de lo sucedido en el mundo. En el informe “América Latina y el Caribe ante la pandemia de la COVID-19” la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) menciona que los pronósticos para la región son caídas de al menos 1.8 por ciento del PIB, no obstante, podrían oscilar entre un 3 y 4 por ciento, según se desarrolle la pandemia (CEPAL, 2020). Por su parte, para el caso de México, los pronósticos estiman una caída de este indicador que varía entre 2 y 6 por ciento, según los trabajos realizados por instituciones internacionales, nacionales y las áreas especializadas en estudios económicos de la actividad bancaria (SHCP, OCDE, FMI, CEEY, BBVA, CITIBANAMEX, 2020) (cuadro 3).

¹² Información disponible en: <https://www.dw.com/es/la-omc-advierte-que-se-avecina-una-crisis-econ%C3%B3mica-global-peor-que-la-de-2008/a-52922594>

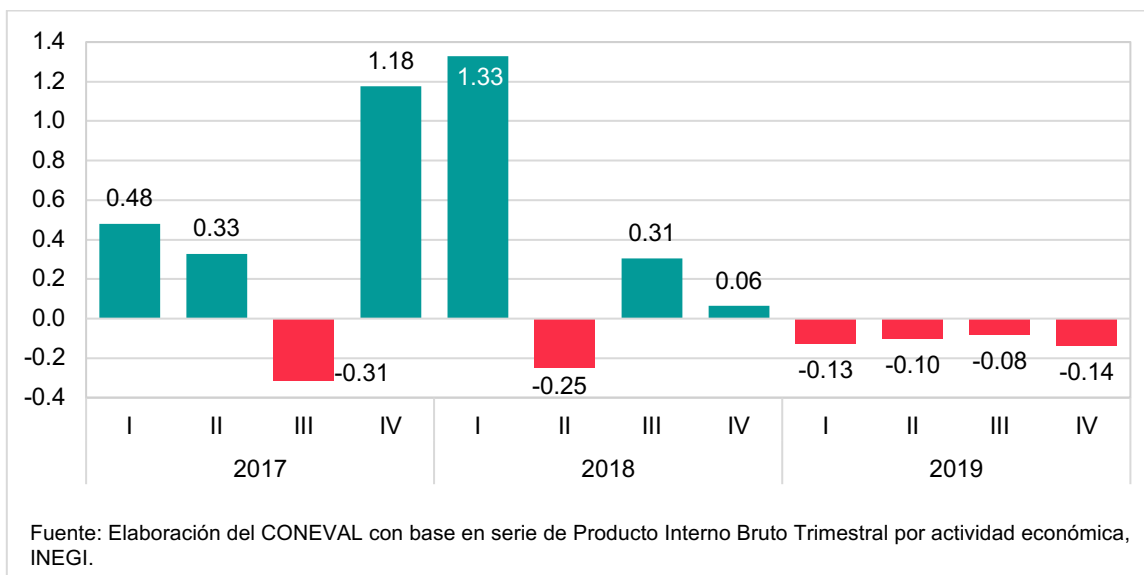
Cuadro 3. Pronósticos de la variación porcentual del PIB. México, 2020

Organismo / Institución	PIB estimado para México (crecimiento % real)
Citibanamex	-9.0
BBVA	-7.0
FMI	-6.6
Banco Mundial	-6.0
OCDE	0.7
CEPAL-ONU	-6.5
Banco de México	0.5 –1.5
SHCP	-3.9 – 0.1

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en Perspectivas Económicas SHCP actualizadas al 21 de abril de 2020

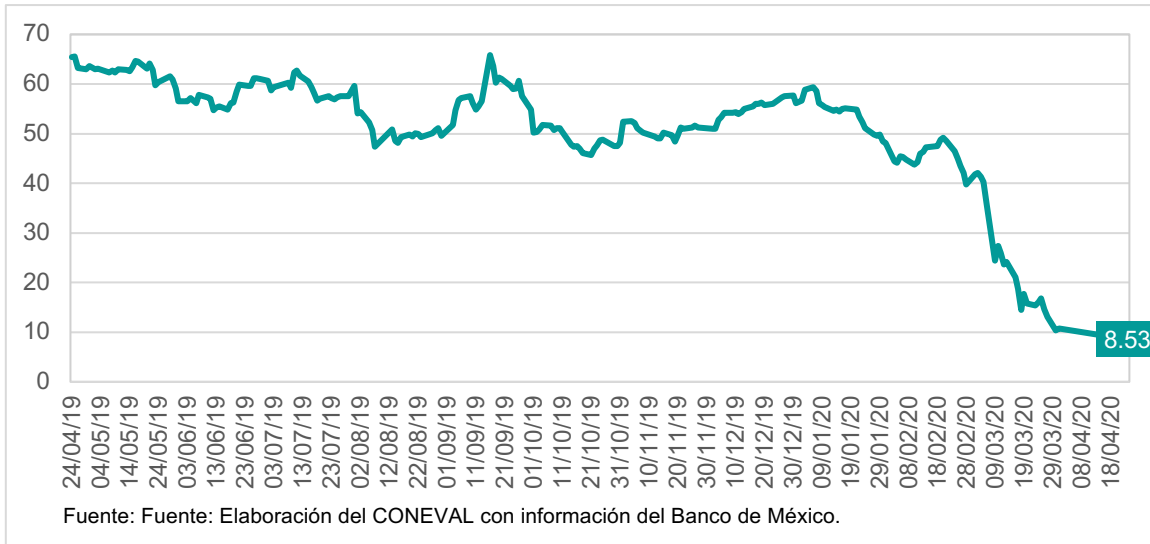
Este escenario se presenta en un momento en el que México ha visto estancado su crecimiento durante 2019 (gráfica 6).

Gráfica 6. Variación porcentual del PIB respecto al trimestre anterior. México, 2017 – 2019



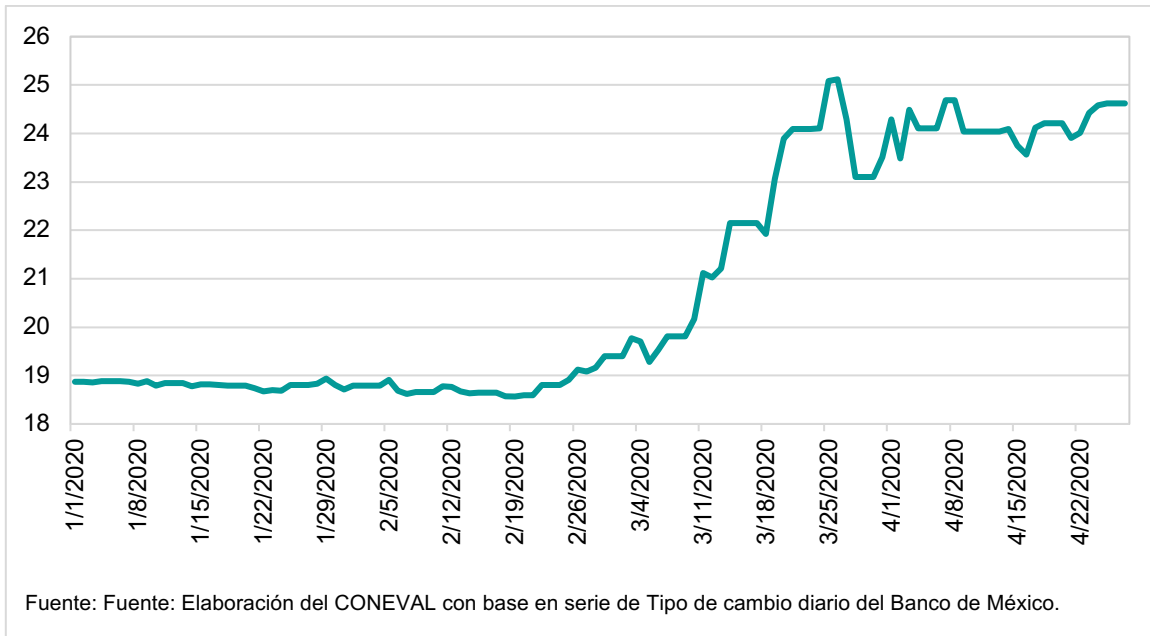
Adicionalmente, las finanzas públicas y la capacidad de respuesta de México se ven comprometidas por una caída de los precios del petróleo y la fuerte dependencia presupuestaria que todavía se tiene de este recurso. El precio de barril pasó de \$66.3 dólares (USD) en abril de 2019 a \$63.0 USD en enero de 2020. De ahí, se ha desplomado hasta un precio negativo de \$-2.6 USD el 20 de abril, sin precedente en la historia, provocado por un rebasamiento de la capacidad de almacenamiento a nivel internacional y una baja en la demanda del crudo (gráfica 7).

Gráfica 7. Precio de la mezcla mexicana de petróleo (dólares por barril), abril 2019 – abril 2020



A su vez, el tipo de cambio ha experimentado una racha desfavorable a lo largo del año, puesto que pasó de cotizarse en 18.9 pesos por dólar a comienzos de enero para llegar a 25.12 pesos por dólar a finales de marzo. Esto lleva a un encarecimiento relativo de las importaciones, de las cuales depende buena parte del consumo final y la mayor parte de los bienes de capital a nivel nacional (gráfica 8).

Gráfica 8. Tipo de cambio (MXN/USD), 2020



Dado este contexto y la naturaleza de esta crisis, se pronostica que los sectores con mayor afectación inicial sean el comercio, restaurantes, transporte y turismo. Este último

representó, en 2019, 8.7 por ciento del PIB y reportó cerca de 2.3 millones de puestos de trabajo remunerados (INEGI, 2019).

Con las afectaciones en estos sectores económicos es inminente esperar impactos negativos en el empleo y, por lo tanto, en el ingreso de los hogares, por lo que es indispensable entender el comportamiento de la vulnerabilidad que trae consigo la crisis, toda vez que, “los efectos del desempleo afectarán de manera desproporcionada a los pobres y a los estratos más vulnerables de ingresos” (CEPAL, 2020; p. 11).

En el caso del empleo, aunque México se ha caracterizado por tener una tasa de desempleo baja (gráfica 9), las cifras de los primeros pronósticos coinciden en que habrá pérdidas importantes, aunque la magnitud varía en función de los supuestos, la metodología y las variables utilizadas para su cálculo, por ejemplo: *Moody's* estima una pérdida de 250,000 empleos por la crisis sanitaria COVID-19 (Notisistema, 2020). Asimismo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) estima que las cifras de pérdida de empleo sean de 1.7 millones, suponiendo una crisis económica leve, 4.1 millones si es media y hasta 7.4 millones si ésta es alta (OIT, 2020).

Gráfica 9. Tasa de desempleo y crecimiento del salario mínimo real. México, 1991 – 2019

