

LA DÉCADA COVID
EN MÉXICO

Los desafíos
de la pandemia
desde las ciencias sociales
y las humanidades

Pandemia y desigualdades sociales y económicas en México

Fernando Lozano Ascencio
Marcos Valdivia López
Miguel Ángel Mendoza González
(Coordinadores)



Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información

Nombres: Lozano Ascencio, Fernando, editor. | Valdivia López, Marcos, editor. | Mendoza González, Miguel Ángel, editor.

Título: Pandemia y desigualdades sociales y económicas en México / Fernando Lozano Ascencio, Marcos Valdivia López, Miguel Ángel Mendoza González, (coordinadores).

Descripción: Primera edición. | Cuernavaca : Universidad Nacional Autónoma de México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, 2022. | Serie: La década COVID en México : los desafíos de la pandemia desde las ciencias sociales y las humanidades ; tomo 1.

Identificadores: LIBRUNAM 2169310 (impreso) | LIBRUNAM 2169321 (libro electrónico) | ISBN 9786073068475 (impreso) | ISBN 9786073068857 (libro electrónico).

Temas: Igualdad -- México -- 2020-- . | Violencia conyugal -- México. | Mujeres -- Empleo -- Disparidades regionales. | Juventud -- México -- Condiciones sociales. | Salud pública -- Accesibilidad -- México. | México -- Política social -- 2020- . | México -- Política económica -- 2020- .

Clasificación: LCC HN120.Z9.S663 2022 (impreso) | LCC HN120.Z9 (libro electrónico) | DDC 305.50972—dc23

Este libro fue sometido a un proceso de dictaminación por pares académicos expertos y cuenta con el aval del Comité Editorial del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México para su publicación.

Imagen de forros: Fernando Garcés Poó

Apoyo gráfico: Diego Milon Rodríguez y Juan Carlos Rojas Cruz

Gestión editorial: Aracely Loza Pineda

Primera edición: 2023

D. R. © 2023 Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, alcaldía Coyoacán, 04510, Ciudad de México

Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias
Av. Universidad s/n, Circuito 2, colonia Chamilpa,
C. P. 62210, Cuernavaca, Morelos
www.crim.unam.mx

ELECTRÓNICOS:

ISBN (Volumen): 978-607-30-6885-7 Título: Pandemia y desigualdades y económicas en México

ISBN (Obra completa): 978-607-30-6883-3 Título: La década COVID en México

IMPRESOS:

ISBN (Volumen): 978-607-30-6847-5 Título: Pandemia y desigualdades y económicas en México

ISBN (Obra completa): 978-607-30-6843-7 Título: La década COVID en México

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México.



Se autoriza la copia, distribución y comunicación pública de la obra, reconociendo la autoría, sin fines comerciales y sin autorización para alterar o transformar. Bajo licencia creative commons Atribución 4.0 Internacional. Hecho en México

Contenido

	Presentación	13
	<i>Enrique Graue Wiechers</i>	
	Prólogo	15
	<i>Guadalupe Valencia García</i>	
	<i>Leonardo Lomelí Vanegas</i>	
	<i>Néstor Martínez Cristo</i>	
	Introducción: Pandemia y desigualdades sociales y económicas en México	23
	<i>Fernando Lozano Ascencio</i>	
	<i>Marcos Valdivia López</i>	
	<i>Miguel Ángel Mendoza González</i>	
1	COVID-19, los choques de demanda y la desigualdad del ingreso por habitante regional en México, 1970-2021	53
	<i>Miguel Ángel Mendoza González</i>	
	<i>Alberto Villagra Piña</i>	
2	El efecto de los programas sociales en la reducción de la pobreza y la desigualdad en tiempos de COVID-19	91
	<i>Luis Huesca</i>	
	<i>Linda Llamas</i>	
3	Desigualdad e impactos distributivos de la pandemia de COVID-19 en los estados mexicanos	123
	<i>Luis Quintana Romero</i>	
	<i>Carlos Salas Páez</i>	

4	Desigualdad de ingresos y participación salarial: efectos de la pandemia de COVID-19 a través del teletrabajo	159
	<i>Marcos Valdivia López</i> <i>Rafael Borrayo L.</i>	
5	Desigualdades en el trabajo en tiempos de pandemia	189
	<i>Mercedes Pedrero Nieto</i> <i>Edith Pacheco Gómez</i>	
6	Desigualdades de género y clase en el mercado del trabajo durante la pandemia: el falso dilema salud-economía	225
	<i>Fiorella Mancini</i>	
7	El impacto de la pandemia del COVID-19 en la desigualdad salarial por género en México	261
	<i>Reyna Elizabeth Rodríguez Pérez</i> <i>David Castro Lugo</i>	
8	Desigualdad de género y violencia contra las mujeres en México durante la pandemia de COVID-19	301
	<i>Irene Casique</i> <i>Roberto Castro</i>	

- 9 Desigualdad en la mortalidad por COVID-19 entre la población hablante de lengua indígena de México 337
Fernando Lozano Ascencio
Telésforo Ramírez-García
- 10 Corrupción, unidades médicas, desigual oportunidad de acceso a la salud e impacto de la pandemia de COVID-19 en México 373
Mateo Carlos Galindo Pérez
Manuel Suárez Lastra
- 11 Dimensión territorial de la desigualdad y desarrollo regional en México: implicaciones de política pública en el contexto de la crisis sanitaria por COVID-19 401
Javier Delgadillo Macías
Rafael Antonio Olmos Bolaños
Carlos Enrique Vázquez Juárez
- 12 Experiencias de desigualdad y malestares juveniles durante la pandemia de COVID-19 en México 441
María Herlinda Suárez Zozaya

El efecto de los programas sociales en la reducción de la pobreza y la desigualdad en tiempos de COVID-19

2

Luis Huesca

Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo

Linda Llamas

Universidad Estatal de Sonora

INTRODUCCIÓN

La reciente pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto las fortalezas y debilidades que presentan diversos países con distintos niveles de desarrollo, en los que se observan efectos diferenciados; en una importante proporción, los Gobiernos no han sido capaces de revertir los resultados negativos de la emergencia en su condición de proveedores de subsidios y apoyos a la población. Por ello, es de gran relevancia que los impactos negativos que ha provocado la pandemia en el bienestar de los mexicanos puedan ser cuantificados; en este tenor, uno de los aspectos que han estado fuera de la medición oficial de la pobreza y la desigualdad del año 2020 en México es precisamente el que refiere a los programas de transferencias gubernamentales para combatir la pobreza como resultado de la pandemia, dicho así por el propio Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2021a).

El presente capítulo busca contribuir con elementos empíricos para indagar sobre el tema central de esta obra, que es precisamente averiguar cómo la pandemia modificó la dinámica y la perspectiva de la desigualdad en el país, y para ello, es necesario dar un vistazo en los años previos a la pandemia y observar cómo la desigualdad y la pobreza han sido y son (en la actualidad)

fenómenos persistentes. La emergencia sanitaria no fue la causa principal de los altos niveles de la desigualdad y pobreza, más bien vino a evidenciar un proceso estructural que ha pervivido en México por décadas, y que, en todo caso, llegó para agudizar procesos negativos de acceso a los servicios públicos básicos en los ámbitos de salud y educación, lo que marcó aún más las distancias entre los distintos grupos sociales.

Los niveles de la desigualdad registrados antes de la pandemia ya eran elevados; sin embargo, se puede apreciar una tendencia a la baja, con índices de Gini previos a la pandemia del orden de 0.463 en 2016, y de 0.454 en 2018, y con un nivel de 0.450 en 2020, el año de inicio de la pandemia (Coneval, 2021b). Dicha tendencia a la baja presenta un contrapeso, ya que si bien la desigualdad de la riqueza (entre los mismos ricos) es alta, la desigualdad del ingreso laboral ha presentado una reducción como un fenómeno de pauperización del trabajo calificado registrado por Huesca y Ochoa (2016), lo cual redujo las brechas entre los salarios de la mano de obra calificada y la no calificada desde mucho antes de que surgiera la pandemia en detrimento del primer grupo, ya que los salarios del segundo no registraron aumento alguno, aun cuando se han introducido procesos productivos más tecnificados (Huesca y Ochoa, 2016, p. 171).

Como parte de los protocolos aplicados en el país para paliar en un corto plazo la expansión de los contagios de COVID-19, se decretó el cese de actividades económicas, que solamente entre abril y junio registró una reducción sin precedente de la población ocupada (38 %), la pérdida de 12.1 millones de trabajos, y la informalidad laboral de 8.7 millones de personas (Huesca et al., 2021; Campos-Vázquez y Esquivel, 2021).

Existe el caso de otros países que aun aplicando mecanismos estabilizadores no obtuvieron resultados positivos, pero al menos intentaron mitigar los efectos negativos por la crisis pandémica, tal como sucedió en Ecuador y Perú, donde el cese de actividades habría aumentado la pobreza en 3.4 y 0.7 puntos, respectivamente (Avellaneda et al., 2021).

En México, se optó por continuar con la política social operante y con ello intentar mitigar los efectos del confinamiento, limitando la estrategia al

adelanto de las ministraciones de los apoyos sociales. Es así como el presente trabajo tiene el objetivo de analizar el alcance de los programas sociales en México para fungir como estabilizadores automáticos ante la pandemia en el año del brote (2020), y poder distinguir en qué medida se mitigó la pobreza y la desigualdad entre los mexicanos, así como detectar cuál, entre todo el conjunto de programas sociales, habría presentado el mayor efecto reductor o de contención del deterioro de bienestar en la población, pero asumiendo que no existiera restricción presupuestal y de cobertura en los programas. Además, previo a dicho análisis, se contextualiza brevemente el alcance de la política social antes de la pandemia (para los años 2016 y 2018), a fin de ofrecer un marco de referencia para los resultados obtenidos durante 2020.

Para ello, nuestro enfoque teórico tiene sustento en la economía del bienestar, que asume la posición de todos los individuos en el país, cuya mejora o deterioro en dicha escala se presenta en función del acceso a una dotación de bienes y servicios adquiridos por el ingreso a través del mercado. Con ello, se analizará el efecto reductor en pobreza y la desigualdad de la política social que indujo cada programa empleando la técnica de microsimulación, bajo la premisa de que pueda o no existir restricción presupuestal y poder cuantificar el monto de recursos necesarios hasta lograr coberturas totales de beneficiarios.

Con base en lo anterior, se analizará el alcance real de cada programa considerando su diseño (reglas de elegibilidad) y elementos necesarios para discutir si la estrategia de apoyarse en la política social existente por definición constituyó una opción viable en plena pandemia y como guía para el fortalecimiento futuro de la política fiscal y social del país.

REVISIÓN DE LITERATURA

Existe una vasta evidencia para América Latina y México acerca de los impactos en el bienestar debido a la pandemia de COVID-19. Es en este apartado que dividimos en dos secciones la revisión para poder presentar la evidencia, primero, para países latinoamericanos, y posteriormente, la de México.

EVIDENCIA EN AMÉRICA LATINA

En el mundo, la pandemia destruyó 400 millones de empleos, lo que llevó a 97 millones de personas al estado de pobreza en 2020 (World Bank, 2020). La crisis pandémica ha provocado impactos negativos monumentales y con distinta intensidad a lo largo y ancho del continente americano. Un efecto relevante es que aumentó el desempleo y la pobreza, y las cifras son elocuentes. La Comisión Económica para América Latina (Cepal) encontró que la pandemia implicó una caída del producto interno bruto (PIB) de -7.7 % y una tasa de desempleo en la región que llegó a 13 %. Por otro lado, el número total de pobres en la región alcanzó los 209 millones al cierre de 2020, 22 millones más de saldo positivo con respecto del año anterior, asimismo, se contaron 78 millones de personas en pobreza extrema, 8 millones más que en 2019 (Cepal, 2021; ILO, 2020).

Desde el inicio de la pandemia, varios estudios han tratado de medir el efecto distributivo de los cambios antes mencionados en la región. Por ejemplo, Lustig et al. (2020) encontraron que la asistencia social ampliada tuvo efectos significativos en mitigar el impacto económico por la COVID-19 en Brasil y en Argentina, con efectos relativamente pequeños en Colombia, además, reportaron que no se implementaron programas de asistencia social de emergencia en México.

En otra investigación, Avellaneda et al. (2021) concentraron su investigación en la región andina y analizaron el efecto amortiguador de las políticas de subsidio tributario utilizando los modelos de microsimulación basados en el modelo Euromod (Sutherland y Figari, 2013) con sistemas existentes validados ya en Colombia, Ecuador y Perú (de forma respectiva, Colmod, Ecuamod y Perumod). Sus resultados mostraron que las tasas de pobreza monetaria aumentaron 19.3 puntos en Colombia, 34.5 en Ecuador y 36.5 en Perú, mientras que el coeficiente de Gini se incrementó apenas 0.7 puntos en Colombia, 1.3 en Ecuador y 1.2 en Perú. Es interesante cómo, en ausencia de políticas de emergencia, el coeficiente de Gini habría sido más alto en Perú, Colombia y Ecuador con 4.6, 2.3 y 4.2 puntos, respectivamente, y por ende, habría impactado en mayor

medida a Perú y Ecuador. La pobreza habría sido 3.4, 3 y 0.7 puntos más alta en Perú, Colombia y Ecuador, de forma correspondiente.

En Argentina, Bonavidad y Gasparini (2020) analizaron también las consecuencias distributivas del confinamiento por la COVID-19 y los impactos de las medidas implementadas, pero usando datos de 2019 y simulando qué habría sucedido si el cierre hubiera sido en aquel año. Encontraron que la desigualdad de ingresos laborales se amplió como resultado de las diferencias en las capacidades de teletrabajo entre la población, resultando más afectadas las ocupaciones no vinculadas a este. La brecha entre los deciles 1 y 10 se amplió de 22.9 a 32.5 veces y la desigualdad salarial medida con el Gini aumentaría en 4 puntos al pasar de 40.9 a 44.9. El ingreso promedio total per cápita habría caído 12 % en el decil más bajo y solo 2 % en el decil superior. Por tales motivos, la tasa de pobreza aumentaría 13 % en el caso de no asistencia social y hasta 11 % en el caso de la aplicación de transferencias. Los incrementos en la tasa de indigencia en el país serían del orden de 3 y 1.9 puntos para ambos deciles.

En esta línea, Lustig et al. (2020; 2021) encontraron que, sin acciones de mitigación, la desigualdad medida con el Gini habría pasado de 44.4 puntos previos a la pandemia, a un nivel de 47; sin embargo, con la expansión de las políticas sociales estiman una cifra menor de 45.3. La incidencia de la pobreza la calculan entre 35.5 y 43 % sin medidas de protección e impactando a un total de 2.4 millones de personas y hasta 40.7 % con medidas (1.7 millones de personas).

En el caso de Bolivia, Arancibia y Macas (2021) exponen cómo, curiosamente, la pandemia atravesó dos administraciones políticas diferentes, lo que implicó que se hayan realizado algunos estudios durante cada uno de estos periodos gubernamentales. Los autores indican que, por ejemplo, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas analizó cómo el comienzo de la crisis y un confinamiento de dos semanas afectaría los ingresos de los bolivianos bajo el primer Gobierno, concluyendo que las transferencias monetarias suavizarían los efectos y que mantendrían al menos a un millón de personas por encima de la línea de pobreza, dejando a 2 000 personas enfrentando la pobreza después del confinamiento. En noviembre de 2020, el nuevo Gobierno del presidente Luis Arce Catacora implementó una transferencia denominada Bono

Contra el Hambre (BCH), que consistió en el pago de 1 000 pesos bolivianos dirigido a personas que no recibían ninguna remuneración salarial hasta septiembre de 2020. Por otra parte, los autores comprobaron que la medida social del BCH sí hubiera contribuido a reducir la pobreza en 2 puntos porcentuales y la desigualdad en 0.8 puntos.

En el caso de Ecuador, existe un estudio realizado por Jara et al. (2021) donde, utilizando técnicas de microsimulación, se analizaron los beneficios tributarios para cuantificar los efectos distributivos en pobreza y desigualdad durante el cierre por la COVID-19, empleando el sistema de 2020 con Ecuamod. Los resultados muestran un descenso de los ingresos e incremento de la pobreza y la desigualdad entre diciembre de 2019 y junio de 2020. La tasa de pobreza pasó de 25.7 a 58.2 %, la pobreza extrema aumenta de 9.2 a 38.6 %, y el coeficiente de Gini pasó de 0.46 a 0.59, lo que representa un incremento sustancial.

El estudio muestra que en Ecuador los ingresos de los hogares habrían caído 41 %, sin embargo, detectaron que el Bono de Protección Familiar sí proporcionó ayuda y protección a la población con los ingresos más bajos. Los resultados ponen de manifiesto que esta política general de ingresos y prestaciones no amortiguó el profundo golpe económico a todos los hogares de forma justa, ya que la pandemia ha impactado en mayor medida a los ecuatorianos más vulnerables.

Para Chile, Madeira (2021) analiza el impacto inmediato de las políticas públicas implementadas durante la crisis de COVID-19 a principios de 2020. Previo a la pandemia, utilizando la Encuesta de Finanzas de los Hogares de Chile, mostró que las iniciativas de aplazamiento de la deuda solo habrían llegado a unos pocos, con mayor efecto positivo entre los más ricos, pero con un elevado nivel de endeudamiento. Por otro lado, las medidas de desgravación fiscal tuvieron un amplio alcance entre toda la población, pero con poco impacto financiero.

Para Colombia, Cuesta y Pico (2020) exploraron en qué medida la pandemia afectaría la desigualdad laboral por género, las brechas de generación de ingresos y de pobreza utilizando una metodología de microsimulación simple. Los resultados muestran un aumento del número de pobres (entre 3 y 9.1

puntos) y que las medidas de mitigación podrían haber variado considerablemente en su impacto. Núñez (2020), por su parte, aplicando también un ejercicio de microsimulación basado en la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares para Colombia, encontró que los dos efectos agregados (tanto empleo como ingreso) habrían aumentado la pobreza extrema hasta en 8.8 puntos, lo que significa hasta 119 % de su valor inicial. En términos temporales, ello indica un retorno a la situación observada en el año 2003, es decir, que se habrían perdido 17 años de avances contra la pobreza.

Por último, en el caso colombiano, Corredor et al. (2021) utilizaron también el microsimulador Colmod para analizar los efectos de las medidas de confinamiento; encontraron que durante el inicio hubo una disminución de 6.2 millones de empleos, con una reducción media de los ingresos de 16.5 %, y que las nuevas políticas públicas apenas lograron aumentarlos compensando la pérdida de entradas económicas de las personas más pobres.

Para Uruguay, Brum y De Rosa (2021) muestran un cálculo de la pobreza para el primer mes completo del confinamiento en 2020 con base en información derivada de encuestas aplicadas a hogares previo a la pandemia. Sus datos fueron actualizados y transformados con información sobre cambios en el empleo formal e ingresos a partir de datos administrativos y pronósticos de contracción de su PIB. Sus hallazgos muestran que la tasa de pobreza creció más de 36 % durante el primer trimestre de la crisis de COVID-19 y que las transferencias de efectivo implementadas por el Gobierno tuvieron un efecto positivo, pero limitado en la mitigación de este aumento de la pobreza.

Evidencia de estudios en México

Para México, Campos-Vazquez y Esquivel (2021) estimaron que durante el confinamiento disminuyó abruptamente (38 %) la cantidad de población ocupada total; en abril se registró un cambio que afectó la composición de la demanda laboral, así como la mayor disminución de los salarios; mientras tanto, en el mes de mayo los salarios y la oferta de vacantes de empleo comenzaron a recuperar sus niveles previos a la pandemia, lo cual habla de una pronta reacción

del mercado laboral mexicano y que no es casual, debido a que no existen mecanismos estabilizadores en el país (como un seguro de desempleo), y por ende, la gente no puede permanecer mucho tiempo sin trabajar.

Por su parte, Huesca et al. (2021) utilizaron el modelo de microsimulación de impuestos y transferencias de México (Mexmod) para proyectar políticas tributarias y de transferencias basadas en escenarios previos a la pandemia, y en sus resultados encontraron una pérdida de 12.1 millones de empleos, una pobreza que habría alcanzado a 56 % de la población y habría colocado en situación de pobreza extrema a 26.4 % de los mexicanos, con un aumento de la desigualdad equivalente a un Gini de 0.52. El presente trabajo aborda medidas oportunas de pobreza y desigualdad a fin de superar las brechas de datos relacionados con la pandemia utilizando técnicas de microsimulación.

En el ámbito de los beneficios sociales, otro estudio encontró que los apoyos aplicados por el Gobierno mexicano no tuvieron mayor impacto, ya que solo se implementó un esquema de políticas alternas por parte del Banco Central para ayudar a las personas endeudadas cuando hubieran perdido sus empleos y sus fuentes de ingreso (Samaniego, 2020). Asimismo, se evidenció que la suspensión masiva de actividades de 10.4 millones de trabajadores informales hizo que el mercado laboral reflejara una disminución significativa en la tasa de informalidad, pasando de 55.7 % en marzo, a 47.8 % en abril, dejando a esas personas simplemente inactivas durante el confinamiento.

Por el lado fiscal y tributario, la investigación de Hernández-Trillo (2020) encontró que, en medio de la pandemia, en México no existe sostenibilidad fiscal y expone que sería necesario duplicar el superávit fiscal primario de 0.71 % del PIB mexicano para lograrlo y no ir por mayor deuda pública de corto plazo.

Para comprender lo sucedido a nivel subnacional, es muy relevante el trabajo realizado por Salas, Quintana, Mendoza y Valdivia (2020), quienes simularon tres escenarios de pérdidas de 25, 50 y 75 % de ingresos laborales para cuatro áreas metropolitanas del país, estimando su efecto en la distribución del ingreso por la desaceleración de las actividades derivadas de la contingencia sanitaria. Los hallazgos muestran que una disminución de los ingresos laborales de 50 % habría aumentado la pobreza en alrededor de 16 a 18 %, la

pobreza extrema pasaría de 1.5 a 5.6 % y la desigualdad de ingresos se ubicaría en 0.02 a 0.03 puntos, medida por el índice de Gini.

PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS

Los programas sociales implementados por el Gobierno de Andrés Manuel López Obrador a partir de 2019 se mantuvieron operando de la misma manera durante 2020. A pesar de los desafíos que impuso la pandemia en términos de ingresos de los hogares, se mantuvo la misma política social, con excepción del programa Crédito a la Palabra, que se retomará más adelante. A continuación, se describen los programas de transferencia monetaria que se analizan en el presente trabajo y que estuvieron vigentes en el periodo de análisis.

Becas para el Bienestar Benito Juárez

Es un programa nacional que otorga un apoyo económico a niños, jóvenes y adultos inscritos en escuelas públicas y en una situación de vulnerabilidad, con el objetivo disminuir el nivel de deserción escolar en el país. El programa tiene tres componentes: educación básica, educación media superior (EMS) y educación superior (conocido como Jóvenes Escribiendo el Futuro, JEF).

Cada uno de los componentes establece distintos criterios de elegibilidad. Para la beca de educación básica, se otorga un solo apoyo por familia, siempre y cuando cuente con algún niño o adolescente inscrito en una institución de educación básica (IEB) del sistema educativo nacional (SEN). Además, el hogar debe cumplir con uno de los siguientes aspectos: *a)* residir en localidades de alta marginación o contar con infantes menores de cinco años, y *b)* su ingreso mensual per cápita estimado sea menor a la línea de pobreza por ingresos (LPI).

Además, establecen criterios de priorización para la selección de beneficiarios, tales como: población indígena o afromexicana, familias con mayor número de niños menores de cinco años, niños o adolescentes en orfandad,

familias con integrantes con discapacidad, adolescentes embarazadas, madres jóvenes y familias con mayor número de integrantes inscritos.

El componente EMS establece como requisito que el solicitante se encuentre inscrito en el ciclo escolar vigente. Además, la institución educativa debe estar ubicada en una localidad indígena, de alta o muy alta marginación, o en zonas de atención prioritaria. Para obtener la beca JEF, es requisito que el solicitante se encuentre inscrito en una institución pública de educación superior (IPES) en el ciclo escolar vigente; sin embargo, los alumnos inscritos en las IPES que solicitan como requisito de admisión algún criterio de edad o condición socioeconómica, deberán ser menores de 30 años y tener un ingreso mensual per cápita inferior a la línea de pobreza por ingresos.

Para el caso de las universidades privadas que otorguen una beca académica del 100% al alumno, el solicitante deberá encontrarse en situación de pobreza por ingresos. Los beneficiarios de los componentes de educación básica y JEF no deberán recibir de manera simultánea otra beca educativa de manutención del Gobierno otorgada por alguna institución educativa.

Asimismo, el hogar o persona es elegible si su ingreso per cápita estimado es inferior a la LPI definida por el Coneval. La beca se entrega bimestralmente hasta por diez meses de un ciclo escolar. El componente de educación básica otorga un apoyo mensual de 800.00 pesos por familia con algún niño o adolescente inscrito, u 800.00 pesos por becario en caso familias con niños o adolescentes inscritos o infantes menores de cinco años, con calidad de víctima, migrante o refugiados.

Por su parte, el monto de apoyo para el componente de EMS es de 2 400.00 pesos por alumnos inscritos en las escuelas consideradas; en tanto que para el caso de JEF, el monto mensual es de 800.00 pesos por alumno inscrito en las escuelas consideradas (se otorga un máximo de 30 mensualidades por becario).

Programa Jóvenes Construyendo el Futuro

El propósito del programa Jóvenes Construyendo el Futuro es el de vincular a jóvenes que no estudian ni trabajan con el sector productivo, con el objetivo de

incrementar sus posibilidades de empleabilidad. Por el lapso de doce meses, los beneficiarios reciben una capacitación técnica por parte de la empresa y acceso a las prestaciones en especie del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS, cobertura de enfermedades, maternidad y riesgos de trabajo). Una vez cumplido el plazo, obtienen una constancia laboral validada por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

El programa Jóvenes Construyendo el Futuro permite a las empresas atraer talento joven sin la obligación de pagar un salario extra, otorgar servicio médico o de realizar la contratación del becario después del año de colaboración. Pueden solicitar su inscripción al programa las empresas del sector público, privado y organizaciones civiles, previo registro del plan de capacitación laboral.

Se establecen como requisitos que la edad de los solicitantes sea de 18 a 29 años, que no estudien, no trabajen y se encuentren en condiciones de participar en el plan de capacitación. Se otorga atención prioritaria a las solicitudes provenientes de localidades con alta y muy alta marginación, altos índices de violencia y a integrantes de grupos discriminados.

Los beneficiarios deberán asistir a la capacitación establecida en el plan de capacitación de la empresa, respetar el reglamento interior del centro de trabajo, realizar todas las actividades de aprendizaje que indique el plan de capacitación, proporcionar la información y documentación requerida a través de la plataforma digital del programa, así como evaluar mensualmente el desempeño de la empresa y responder el cuestionario de inicio y de salida del programa. El monto de la transferencia vigente en el año 2020 fue de 3 748.00 pesos mensuales.

Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente

Es un programa de transferencias monetarias cuyo objetivo es el de mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad permanente a través de un apoyo económico bimestral. El programa se dirige a personas con discapacidad

permanente de 0 a 29 años de edad; personas de 30 a 64 años de edad que habitan en localidades indígenas o afromexicanas, y personas adultas de 30 a 67 años de edad que habitan en zonas con alto y muy alto grado de marginación. No son elegibles las personas con discapacidad que residan en el extranjero. El monto de la transferencia monetaria establecida equivale a 49.6 % de una unidad de medida y actualización (UMA). El apoyo económico se entrega bimestralmente, y el monto mensual vigente en el año 2020 fue de 1 310.00 pesos.

Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores

Este apoyo se creó con el propósito de mejorar los niveles de bienestar y revertir la situación de desigualdad social en México, la cual es de tipo no contributivo y universal.

El programa se dirige a adultos mayores ubicados en territorio nacional, según los siguientes criterios: indígenas de 65 años o más de edad, no indígenas de 68 años o más de edad y adultos mayores de 65 a 67 años de edad, incorporados en el padrón de beneficiarios del programa Pensión para Adultos Mayores vigente hasta 2019.

El apoyo económico se entrega bimestralmente, y el monto mensual equivale a 49.6 % de una UMA, que en el año 2020 fue de 1 310.00 pesos.

Programa Microcréditos para el Bienestar

Este programa está dirigido a micronegocios de nueva creación o existentes, con el objetivo de consolidar sus actividades productivas. Consiste en apoyos monetarios mediante financiamiento sin intereses, con la facilidad de recibir asesoría y capacitación en materia financiera, sujeto a disponibilidad presupuestal. Los solicitantes que deseen obtener este apoyo deben tener entre 30 y 67 años y contar con un micronegocio con más de seis meses de operación cuya actividad no sea agropecuaria. Para micronegocios de nueva creación, es necesario que la persona sea egresada del Programa Jóvenes Construyendo el

Futuro, tener interés por iniciar un micronegocio y haber finalizado el curso de capacitación correspondiente.

El apoyo otorgado consiste en un esquema de financiamiento reembolsable en un periodo de diez meses, donde el beneficiario tiene tres meses para iniciar el reembolso. El beneficiario tiene la opción de solicitar financiamientos subsecuentes cuyo monto tiende a incrementar, toda vez que haya reembolsado en su totalidad los apoyos previos. En el año 2020, el monto de apoyos otorgado fue de seis mil pesos.

Programa Crédito a la Palabra

Consiste en un apoyo financiero dirigido a microempresas familiares con el objetivo de salvaguardar la actividad económica de los micro y pequeños negocios ante la crisis económica derivada de la emergencia sanitaria asociada al COVID-19. A diferencia del programa Tandas para el Bienestar, Crédito a la Palabra constituye un apoyo económico de financiamiento con una tasa anual de 6.5 % de interés.

Para acceder al beneficio, se requiere tener 18 años o más y contar con un micronegocio con más de seis meses de operación, cuya actividad no sea agropecuaria. En este programa, el reembolso del apoyo otorgado es una obligación moral, por lo que en caso de incumplimiento el beneficiario no podrá acceder a futuros apoyos del Gobierno.

El programa Crédito a la Palabra otorga un apoyo único de 25 000 pesos por negocio, a pagar en tres años, incluidos tres meses de gracia, por lo que el monto del reembolso mensual es de 824.00 pesos en 33 abonos.

EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD EN MÉXICO

Los niveles de pobreza y la desigualdad en México se caracterizan por ser persistentes, aun cuando los programas sociales de transferencias monetarias focalizadas han tenido como propósito incrementar el nivel de ingreso de la

población y reducir las brechas de la desigualdad. Si bien la cobertura de los programas sociales suele ser amplia, el apoyo económico otorgado ha sido insuficiente para que las familias beneficiarias salgan de su condición de pobreza. Según información del Coneval (2019), la pobreza por ingresos en 2008 fue de 49 %, nivel que se incrementó en los años siguientes hasta alcanzar 53.2 % en 2014; en 2018 (después de una década), prácticamente regresó a su nivel inicial (48.8 %). Situación similar se observó con respecto a la pobreza extrema por ingresos, con niveles de 16.8, 20.6 y 16.8 % para los mismos tres años. En todo el periodo, el programa de transferencias monetarias de mayor alcance fue el de Oportunidades-Prospera, y la política social incluía diversos programas como la Pensión para Adultos Mayores, el Programa de Apoyo Alimentario, Empleo Temporal, entre otros.

A partir de 2020, el Coneval actualizó algunos elementos de la metodología para la medición multidimensional de la pobreza, por lo que inició una nueva serie de indicadores (2016-2020), así que los resultados no son comparables con la serie mencionada en el párrafo anterior (2008-2018). En la tabla 1 se observa una reducción cercana a un punto porcentual en ambas mediciones de la pobreza (incluyendo la extrema) de 2016 a 2018. Sin embargo, en el periodo de la pandemia, la pobreza se incrementó 2.9 %, en tanto que la pobreza extrema se elevó 3.2 puntos porcentuales.

Por su parte, la evolución de la desigualdad muestra un comportamiento distinto, ya que en el periodo 2016-2020 evidencia una tendencia a la baja. En 2016, el índice de Gini era de 0.486, mientras que en 2020 fue de 0.45. Dichas tendencias contrapuestas (pobreza a la alza y desigualdad a la baja) pudieran ser indicativas de una igualación a la baja durante la pandemia, en detrimento de la clase media. Sin embargo, cabe indagar en qué medida la política social en su conjunto ha contribuido a contener el crecimiento de la pobreza en el país o, en su caso, a reducir los niveles de desigualdad —antes y durante la pandemia—, así como el potencial de esta en caso de no existir restricción presupuestal.

TABLA 1
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DESIGUALDAD EN MÉXICO, NUEVA SERIE

	2016	2018	2020
Pobreza			
Millones de personas	61.3	61.8	66.9
%	50.8	49.9	52.8
Pobreza extrema			
Millones de personas	18.0	17.3	21.9
%	14.9	14.0	17.2
Desigualdad (Gini)			
Personas	0.486	0.457	0.450

Fuente: Coneval (2021b).

METODOLOGÍA

El estudio se ubica en la medición del efecto que tuvieron los programas de transferencias monetarias en la pobreza y la desigualdad, previo y durante la pandemia de COVID-19 que, en nuestro conocimiento, se realiza por vez primera.

Para ello, empleamos el Mexmod, que es el primer microsimulador de impuestos y transferencias diseñado para México con el objetivo de armonizar todos los indicadores de su sistema fiscal de impuestos, cuotas de seguridad social y transferencias, en variables que son totalmente comparables con las de los países europeos en la plataforma del Euromod (Sutherland y Figari, 2013), así como con dos países adicionales en América Latina, a saber, Ecuador y Colombia (Jara et al., 2021; Cuesta y Pico, 2020). En su construcción, el modelo delimita un periodo dentro del cual se encuentran los sistemas fiscales para los años 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020 (Llamas y Huesca, 2020).

El sistema incluye todos los pagos de las personas físicas y asalariados por el impuesto sobre la renta (ISR), por el impuesto al valor agregado (IVA), y el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS), cuotas a la seguridad social, así como las percepciones por pensiones, remesas y todos

los programas sociales aplicados por el Gobierno en turno (analizados en la sección anterior).

El microsimulador permite analizar enfoques que incluyen ejercicios positivos (empleando información proporcionada directamente por la encuesta) y normativos (bajo ciertos criterios hipotéticos), y permite conocer los efectos en la recaudación real y sus resultados redistributivos (quién paga los impuestos y quién los recibe en forma de transferencias). Es importante señalar que si bien en el Mexmod se puede microsimular el efecto de las transferencias monetarias obtenidas directamente de las encuestas (método de imputación directa), en este trabajo se simulan con base en los criterios de elegibilidad de cada programa (método de imputación indirecta), con el objetivo de medir el alcance de la política social; es decir, asumiendo una cobertura total de beneficiarios, sin errores de focalización ni restricción presupuestal alguna, por lo que a este ejercicio le hemos llamado *escenario normativo*.

Para medir el efecto de los programas sociales en su conjunto, la investigación se centra en los sistemas fiscales 2016, 2018 y 2020; es decir, se analiza la pobreza y la desigualdad con y sin política social para comparar los resultados antes de la pandemia con respecto al 2020. Posteriormente, nos enfocamos en el sistema más reciente —de 2020— para evaluar la eficiencia de cada programa social durante el año de la pandemia e indagar el potencial efecto de la política social bajo la premisa de que no existe una restricción presupuestal.

La microsimulación permitirá conocer de primera mano cuáles serían los costos económicos (en el PIB) y, por ende, el monto de recurso necesario para poder implementarlos, y con ello, estimar las reducciones en pobreza y desigualdad como parte de su aplicación. La desigualdad se mide de forma estándar en el Mexmod con el índice de Gini, por ser intuitivo y asumir valores de 0 para una nula desigualdad y valores de 1 para la desigualdad máxima.

LOS DATOS

Los datos que alimentan el Mexmod provienen de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de los años 2016, 2018 y 2020, y con

ello se obtienen las bases de datos simuladas que reconstruyen el sistema fiscal con los impuestos y transferencias monetarias con un total de observaciones a nivel individual de 257 805 en 2016, 269 206 en 2018 y 315 743 en 2020, que expandidas llegan hasta una población total de 122.7, 125.2 y 126.8 millones de habitantes en cada año. Es importante aclarar que Mexmod es un modelo que se fundamenta en el cálculo de los impuestos (directos e indirectos) que provienen solamente de las personas físicas y asalariadas, las cuales dependen de un patrón, quien se asume que realiza las contribuciones obligatorias correspondientes a la seguridad social. El Mexmod no contempla imputaciones de otro tipo de gasto social (agregado), simplemente por no conocer *a priori* la forma de la distribución de los recursos y, por ende, para evitar arbitrariedades. Por este motivo, el modelo no necesita de supuestos adicionales en un contexto de estática comparativa.

Precisamente, la intención del modelo es calcular con cuánto contribuyen y qué monto se les retribuye a los contribuyentes en forma de transferencias monetarias, lo que permite tener comparaciones del sistema completamente armonizadas con Euromod y para cualquier país. Es así como estamos en condiciones de realizar la calibración de la pobreza y la desigualdad estimada con las bases simuladas que nos arroja Mexmod y, con ellas, poder replicar el cálculo de la pobreza del Coneval, de tal manera que contaremos con indicadores consistentes para poder comparar y determinar qué sucedería en caso de aplicar los programas, pero cubriendo a toda la población y sin restricción presupuestal alguna —los escenarios normativos— (véase tabla 2 de validación).

Primero, se reconstruye el indicador del ingreso corriente per cápita con escalas de equivalencia para utilizar las líneas de pobreza del Consejo y poder replicar el cálculo de la pobreza y la desigualdad con el Mexmod (Coneval, 2021b), contando así con los escenarios positivos; y segundo, se realizan cómputos replicando la microsimulación al asumir que los programas de transferencias no tienen restricción presupuestal alguna y que permiten cobertura total.

La validación del modelo es un paso importante de todo ejercicio de microsimulación, y se realiza bajo el siguiente procedimiento de contraste: para las figuras impositivas se consideran las fuentes oficiales publicadas por el Sistema de Administración Tributaria (SAT), en tanto que el número de beneficiarios de

TABLA 2
VALIDACIÓN DEL MODELO DE MICROSIMULACIÓN MEXMOD

	Mexmod 2020	Coneval 2020	Cociente
<i>Pobreza</i>			
Personas	63 738 908	66 887 453	0.953
%	50.28	52.77	0.953
<i>Pobreza extrema</i>			
Personas	19 458 015	21 857 236	0.890
%	15.35	17.24	0.890
<i>Desigualdad</i>			
Personas	0.453	0.450	1.007
Hogares	0.471	0.469	1.004

Fuente: Elaboración propia con base en Mexmod v.1.1 (<https://www.ciad.mx/mexmod/en>) y Coneval (2021b).

las transferencias monetarias se valida con base en la información publicada por la ENIGH 2020.

Para validar lo referente a pobreza y desigualdad, acudimos a los reportes oficiales publicados por el Coneval (2021b). Agregamos un dato adicional en el cálculo de la desigualdad, ya que este último indicador no existe a nivel de hogares en fuentes oficiales —el Coneval lo realiza a nivel de personas—, y considerando esta unidad de análisis, los resultados pueden diferir al calculado con la población y sobrerrepresentar el resultado en términos de bienestar de la familia.

ANÁLISIS EMPÍRICO Y RESULTADOS

A continuación, se presentan los resultados con base en el microsimulador Mexmod, por lo que la información es completamente inédita. La tabla 3 revela el efecto que han ejercido los programas sociales para contener la pobreza y reducir la desigualdad. La política social de los años 2016 y 2018 es más eficaz en el combate a la pobreza extrema en comparación con la de 2020; el efecto

reductor es de 3.79, 3.22 y 3.08 puntos porcentuales para cada año de manera respectiva.

En cambio, se observa que la política social vigente en el año 2020 reduce los niveles de pobreza en el país en mayor magnitud (2.35 %) con respecto a 2018 y 2016 (de apenas 0.29 y 0.38 % para cada año). Por su parte, la reducción de la desigualdad en los tres años es muy reducida, con valores cercanos a -0.01. En general, los programas sociales vigentes en plena pandemia son más reductores de pobreza en el sistema fiscal que los operantes en años anteriores.

A continuación, se focaliza el análisis en el sistema fiscal y la política social del año 2020. La figura 1 muestra el sistema fiscal 2020 con la distribución por deciles de ingreso per cápita y permite observar la carga de los impuestos directos e indirectos, las cuotas de seguridad social y la asignación de las

TABLA 3
EFECTO DE LA POLÍTICA SOCIAL EN LA REDUCCIÓN
DE LA POBREZA Y DESIGUALDAD EN MÉXICO

	Con política social	Sin política social	Efecto reductor
2016			
Pobreza	53.28	53.66	-0.38
Pobreza extrema	14.49	18.28	-3.79
Desigualdad	0.491	0.503	-0.012
2018			
Pobreza	52.12	52.41	-0.29
Pobreza extrema	13.69	16.91	-3.22
Desigualdad	0.462	0.472	-0.011
2020			
Pobreza	50.28	52.63	-2.35
Pobreza extrema	15.35	18.43	-3.08
Desigualdad	0.453	0.467	-0.014

Nota: los programas sociales microsimulados para los años 2016 y 2018 son Prospera, Programa de Apoyo Alimentario y la Pensión para Adultos Mayores.

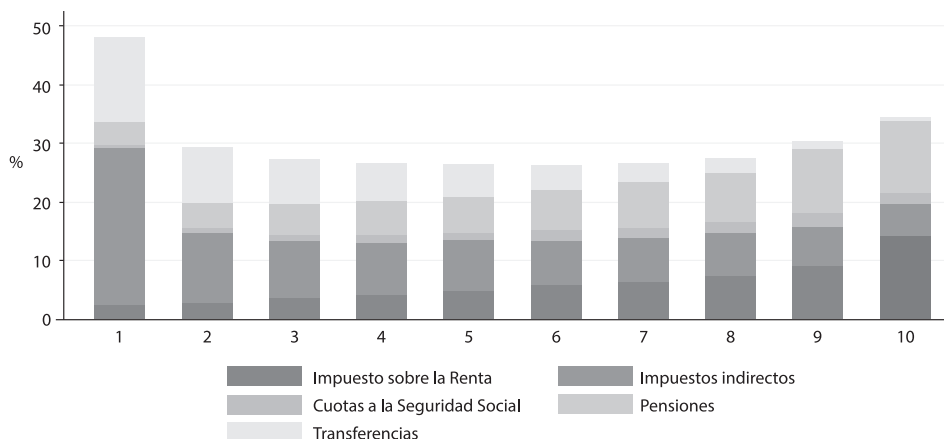
Fuente: Elaboración propia con base en Mexmod v.1.1 (<https://www.ciad.mx/mexmod/en>).

transferencias totales, separando las pensiones contributivas de las no contributivas, las cuales se encuentran incorporadas en la distribución de las transferencias por programas de forma conjunta.

Se observa que las cargas impositivas no son del todo progresivas, no al menos en este año de crisis por pandemia sanitaria, dado que existe evidencia que señala que en años previos los pagos impositivos por deciles eran más progresivos con cargas fiscales mayormente soportadas por los deciles medios y altos (Llamas y Huesca, 2017; SHCP, 2021), y en el año 2020 la carga impositiva del primer decil es de 29 %, que incluye ISR (2.6 %) y el resto por el IVA e impuestos especiales (IEPS). Por lo anterior, las transferencias no compensan a este grupo al representar alrededor de 14.8 % de su ingreso per cápita.

Las pensiones son de reducido tamaño en los primeros deciles como parte de una estrategia de retirados que reciben pensiones no mayores a los dos salarios mínimos hasta una tercera parte de la población y captan una proporción creciente a medida que se pasa a los deciles más altos, en tanto que

FIGURA 1
SISTEMA FISCAL EN MÉXICO, 2020
(INCIDENCIA RELATIVA POR DECILES DE INGRESO PER CÁPITA)



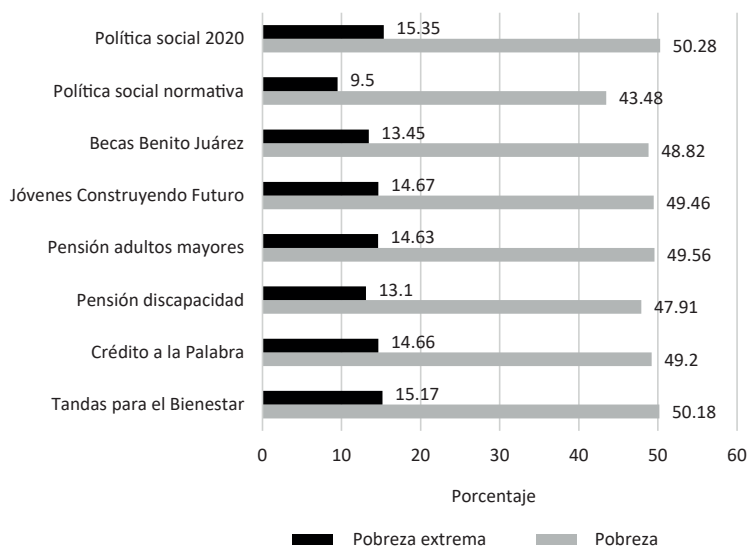
Fuente: Elaboración propia usando Mexmod v. 1.1 (<https://www.ciad.mx/mexmod/en>).

las transferencias son la figura más progresiva, ya que llegaron a representar desde 14.8 y hasta cerca de 7 % de las transferencias recibidas en los primeros cuatro deciles.

En referencia al alcance de la política social para reducir la pobreza de ingresos y pobreza extrema, la figura 2 presenta los resultados a nivel general y por programa social en específico. Como punto de partida, la pobreza de ingresos y pobreza extrema calculada por el Mexmod para el año 2020 es de 50.3 y 15.35 %, de forma respectiva. De aquí es posible cuantificar qué hubiese sucedido si, en el año de pandemia, se hubieran fortalecido los programas asistenciales que dispensa el Gobierno en turno, siguiendo las reglas de operación y sin restricción presupuestal alguna.

De forma sorprendente, la pobreza por ingresos se reduciría en cerca de 7 puntos, y en 5.8 puntos la extrema. Son niveles nunca logrados por cualquier otro Gobierno con sus respectivas políticas sociales impulsadas durante las últimas tres décadas anteriores.

FIGURA 2
EFECTO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN LA POBREZA: MÉXICO 2020

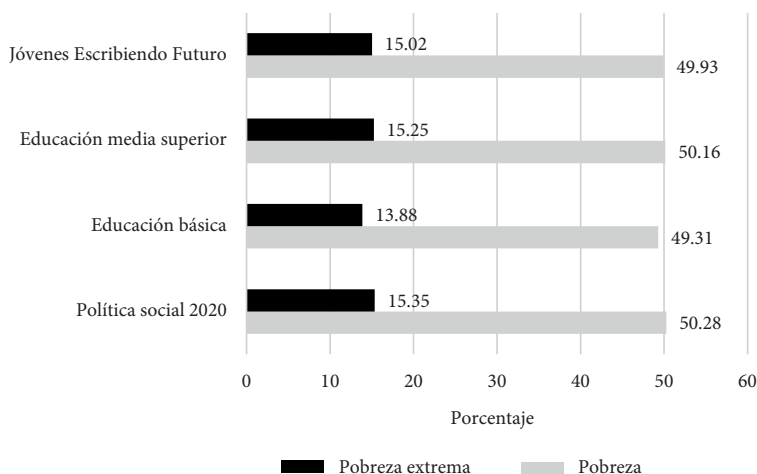


Fuente: Elaboración propia usando Mexmod v. 1.1 (<https://www.ciad.mx/mexmod/en>).

Emergen en orden de mayor efecto reductor, las pensiones por discapacidad con 47.8 % de la población que las recibe, y en conjunto, las becas Benito Juárez con 48.8 %, el programa de Crédito a la Palabra con 49.2 % de pobreza, seguida de Jóvenes Construyendo el Futuro y la pensión de adultos mayores y las Tandas para el Bienestar. La figura 3 muestra un desglose de la transferencia por las becas Benito Juárez y revela que es en el nivel básico donde logran mayor efecto reductor, al llegar a 49.3 de pobreza y 13.8 % de pobreza extrema; en los niveles educativos restantes, para becas a nivel medio superior y superior, la eficacia baja y los índices apenas se reducen en menos de medio punto porcentual. Ello habla de lo baja que es la transferencia.

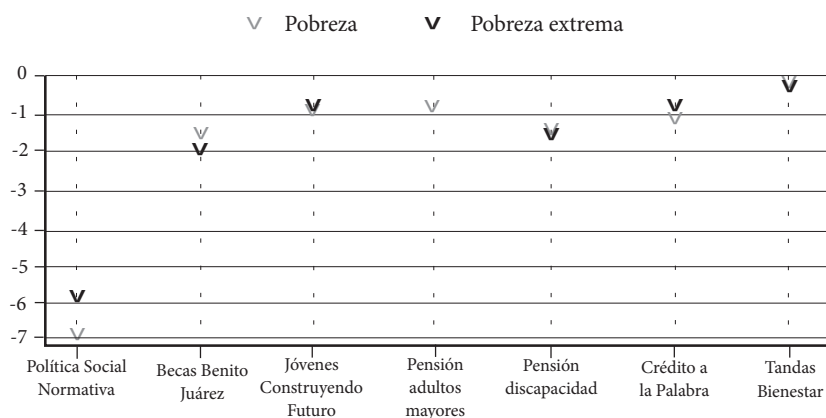
La figura 4 indica el alcance de los programas sociales y su efecto reductor en la pobreza. Se confirma que la política social de tipo normativo, en conjunto, puede reducir la pobreza en hasta 7 puntos porcentuales, y en casi 6 puntos la extrema, y tienen efectos más sensibles la pensión por discapacidad y las becas Benito Juárez con más de 2 puntos y no menos de 1.5 puntos en pobreza extrema.

FIGURA 3
EFECTO DE LAS BECAS BENITO JUÁREZ
EN LA POBREZA: MÉXICO 2020



Fuente: Elaboración propia usando Mexmod v. 1.1 (<https://www.ciad.mx/mexmod/en>).

FIGURA 4
 ALCANCES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES
 EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA: MÉXICO 2020
 (EFECTOS NORMATIVOS, RESPECTO A ESCENARIO BASE)



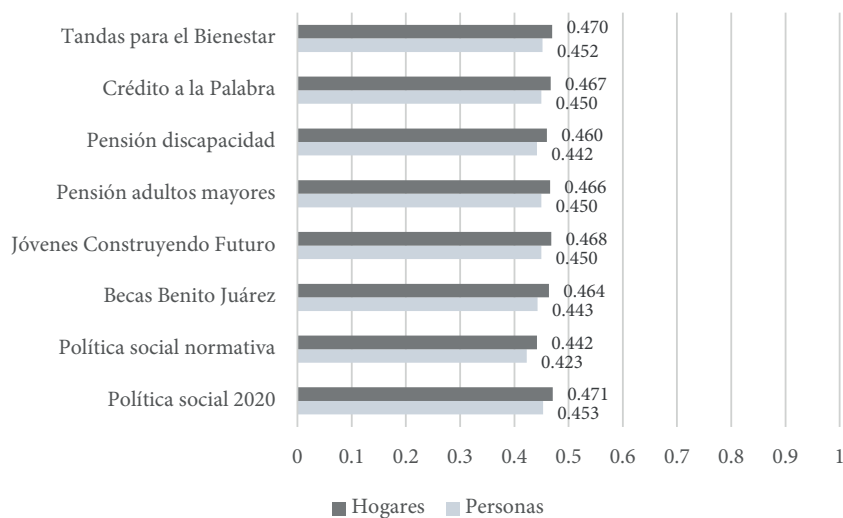
Fuente: Elaboración propia usando Mexmod v. 1.1 (<https://www.ciad.mx/mexmod/en>).

nueva creación en el año 2020—, tiene un potencial para contener la pobreza de hasta 1.08 puntos porcentuales, en tanto que para la pobreza extrema el valor es de 0.69.

Las limitaciones de todos los programas sociales para incidir en mayor medida en la disminución de la pobreza se atribuyen al monto otorgado y al tipo de población beneficiaria, datos especificados en sus reglas de operación.

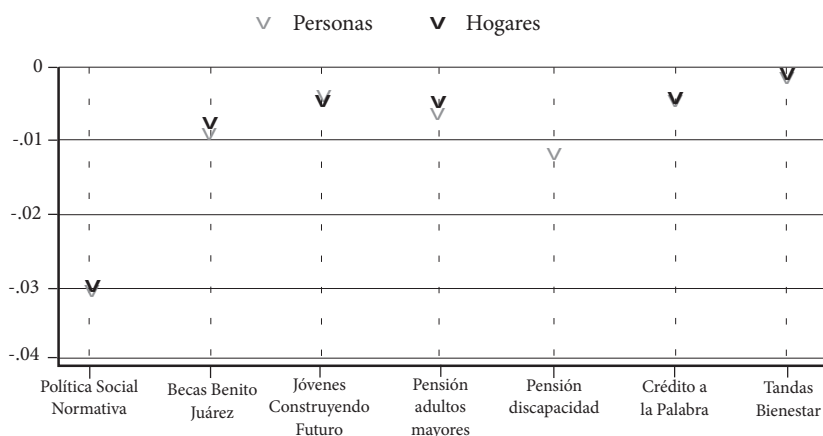
Las figuras 5 y 6 presentan los impactos en la desigualdad, la cual se reduce más lentamente que la pobreza como resultado de que no se presentaron reformas estructurales de corto plazo que modificaran la distribución factorial del ingreso. Es así como el mayor impacto se produce al considerar todos los programas de política social bajo un esquema de tipo normativo y sin restricción de presupuesto. La desigualdad se reduce en casi 3 puntos del índice de Gini, al pasar de 0.471 a 0.442, lo cual refleja una buena estrategia de política al poder realizar este esfuerzo fiscal, el cual costaría alrededor de 2.74 % del PIB. Esta cantidad resulta básicamente de dos programas: pensiones por

FIGURA 5
EFECTO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN LA DESIGUALDAD: MÉXICO 2020
(ÍNDICE DE GINI)



Fuente: Elaboración propia usando Mexmod v. 1.1 (<https://www.ciad.mx/mexmod/en>).

FIGURA 6
ALCANCES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN LA REDUCCIÓN
DE LA DESIGUALDAD: MÉXICO 2020
(EFECTOS NORMATIVOS, RESPECTO A ESCENARIO BASE)



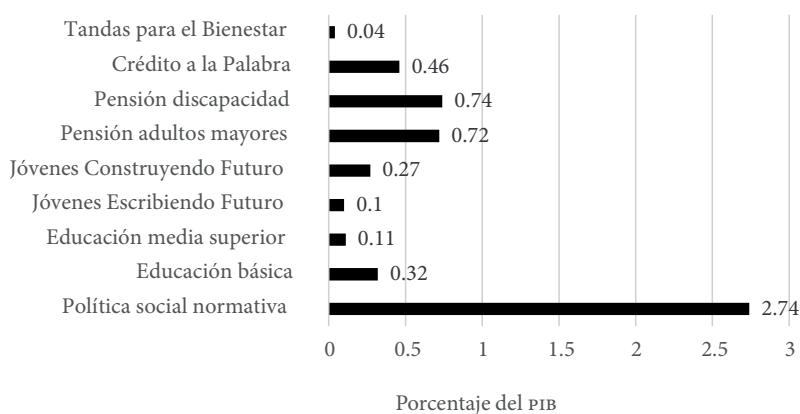
Fuente: Elaboración propia usando Mexmod v. 1.1 (<https://www.ciad.mx/mexmod/en>).

discapacidad y a adultos mayores, política asistencial que es de tipo general (mas no universal) y que podría costar hasta 0.72 puntos del producto interno bruto.

La figura 6 evidencia que los mayores impactos en desigualdad aparecen precisamente al aplicar de forma conjunta todos los programas en el escenario sin restricción presupuestal y de mayor cobertura entre la población.

Por su parte, la figura 7 indica, finalmente, los costos que tendría que soportar el Gobierno federal para darle sustento a los programas de asistencia social vigentes. Tan solo las pensiones suman 1.46 % del PIB, siendo las de mayor peso, seguidas del programa Crédito a la Palabra, con 0.45 %, y de las becas Benito Juárez con 0.53 %; por último, 0.27 puntos del PIB corresponderían a Jóvenes Construyendo el Futuro y 0.04 % a Tandas para el Bienestar. En total, la política social sin restricción al nivel de montos otorgados en 2020 habría costado unos 2.74 puntos en el PIB, nivel que resulta sorprendente, ya que da cuenta de los montos de transferencia media reducidos para ser de

FIGURA 7
COSTO DE LA POLÍTICA SOCIAL: MÉXICO 2020
(ESCENARIOS NORMATIVOS)



Fuente: Elaboración propia usando Mexmod v. 1.1 (<https://www.ciad.mx/mexmod/en>).

cobertura total, y que ello es solamente el reflejo de una masa salarial que cada año continúa cayendo en México.

De poderse financiar este esquema normativo de programas para paliar con mayor eficacia la pobreza y la desigualdad en tiempos de pandemia, el sistema hacendario deberá procurar un fortalecimiento de su recaudación combatiendo no solo la informalidad, sino también la evasión de los formales y de grandes corporativos que, dicho sea de paso, es ya conocido todo el gremio que no paga sus contribuciones impositivas completas mediante estrategias de elusión; por ende, el sistema fiscal presenta espacios amplios de mejora, con los que podría recaudar fondos adicionales, de 5 a 7 puntos del PIB, tan solo por ISR corporativo. De aplicarse, sería una medida totalmente progresiva, al venir la recaudación extra de los hogares más acaudalados, estrategia con la cual se permitiría financiar los programas en el sentido propuesto en esta investigación.

CONCLUSIONES

Es relevante contar con estimaciones en términos normativos que permitan dilucidar las expectativas que se tienen en función de políticas públicas y programas, los cuales tengan objetivos de mitigar impactos negativos por crisis, tal cual ha sido la impuesta por la pandemia de COVID-19. La innovación del trabajo es medir el diseño de la política social y su actuar a través de métodos de imputación indirecta de los programas de transferencia monetaria, por lo que se identifica, de forma normativa, el alcance que tienen de manera individual y conjunta.

En México, pudimos comprobar que si el actual presupuesto destinado a programas sociales de transferencias monetarias se incrementara a un nivel cercano a 3 puntos del PIB, la pobreza por ingresos se reduciría en 6.8 puntos porcentuales (es decir, pasaría de 50.28 a 43.48), y en 5.8 puntos porcentuales la extrema. Pero la realidad explica que la política social no logró contener el aumento de la pobreza entre 2018 y 2020, precisamente por la falta de recursos adicionales que hubieran permitido fortalecer los programas existentes y, con

ello, lograr la cobertura universal, la cual no se ha logrado ni antes ni después de la crisis sanitaria.

Las técnicas de microsimulación son utilizadas en Europa desde hace más de 20 años y es con esta experiencia que en México, con el Mexmod, es posible contar con evaluaciones de las políticas públicas implementadas, incluso antes de que se pongan en marcha. Esta oportunidad es única, ya que podemos contar con resultados *in situ* que pueden ser empleados para mejorar los programas de apoyo a la población vulnerable, así como a la trabajadora.

En el caso mexicano, y en ausencia de un seguro de desempleo contributivo, se comprueba específicamente que los programas de mayor efecto en la reducción de la pobreza son la Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente (2.37 puntos porcentuales) y las Becas Benito Juárez (1.46 puntos porcentuales); es decir, bajo el supuesto de que se hubiera entregado el apoyo económico a toda persona elegible conforme a las reglas de operación de dichos programas. Asimismo, ambos programas permiten reducir en mayor medida la desigualdad, en 0.011 y 0.01 puntos del Gini de forma respectiva.

Con respecto al único programa de nueva creación en el periodo de la contingencia sanitaria, Crédito a la Palabra, su potencial reductor de la pobreza y la desigualdad es menor, con valores de 1.08 y 0.003, respectivamente.

Es evidente que la política social vigente en el periodo de la pandemia fue insuficiente para revertir el incremento de la pobreza en 2020. Con esta evidencia, se puede esbozar que una política pública deberá fortalecer el apoyo directo a las personas con discapacidad que no tienen las condiciones de sostenerse económicamente por sí solas, por lo que, aun sin pandemia, dicho colectivo no tenga la necesidad de recurrir a sus familiares o una red social para vivir mejor y no caer en condición de pobreza. Asimismo, debe apoyar al desarrollo de las generaciones futuras a través de los programas de becas Benito Juárez como una estrategia no sólo de combate a la pobreza y desigualdad actual, sino también con miras a contribuir en la formación de capital humano en el largo plazo en México. Ello permitirá, de acuerdo con nuestros hallazgos, que con certeza, los efectos reductores en pobreza y desigualdad de los programas de la política social actual sean los más eficaces entre la población.

El diseño de esta política pública debe ir acompañado de un fortalecimiento en la recaudación, con una mejora de la eficiencia recaudatoria al mismo nivel actual de impuestos, esto es, cobrando mejor los impuestos directos sin la necesidad de incrementarlos y que en términos de contribución por ISR de personas morales, se incremente esta fuente hasta por 4 puntos del PIB, ya que la recaudación de este impuesto por las personas físicas y asalariadas se ha agotado. Ello permitirá cumplir con dos objetivos: primero, reducir la desigualdad entre los mexicanos y, segundo, fortalecer este tipo de programas sociales, con lo que el país podrá realmente transitar hacia un Estado de bienestar que sea garante de seguridad pública y de servicios básicos de educación y salud con calidad y cobertura.

REFERENCIAS

- Arancibia, C. y Macas, D. (2021). Política social y reactivación económica ante el COVID-19: Bolivia y su apuesta por los bonos. *Cuadernos de Investigación Económica Boliviana*, 4(1), 111-133.
- Avellaneda, A., Chang, R., Collado, D., Jara, H. J., Mideros, A., Montesdeoca, L., Rodríguez, D., Torres, J. y Vanegas, O. (2021). *Assessing the cushioning effect of tax-benefit policies in the Andean region during the COVID-19 pandemic* (No. 8/21). CeMPA Working Paper Series. <https://www.iser.essex.ac.uk/research/publications/working-papers/cempa/cempa8-21.pdf>
- Bonavidad Foschiatti, C. y Gasparini, L. (2020). Asimetrías en la viabilidad del trabajo remoto. Estimaciones e implicancias en tiempos de cuarentena. *Revista Económica La Plata*, LXVI(1), 115-140.
- Brum, M. y De Rosa, M. (2021). Too little but not too late: nowcasting poverty and cash transfers' incidence during COVID-19's crisis. *World Development*, 140, 105227.
- Campos-Vázquez, R. y Esquivel, G. (2021). Consumption and geographic mobility in pandemic times: evidence from Mexico. *Review of Economics of the Household*, 19, 353-371. <https://doi.org/10.1007/s11150-020-09539-2>

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2021). *Panorama Social de América Latina 2020*. Cepal.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (5 de agosto de 2019). *10 años de medición de pobreza en México, avances y retos en política social* [comunicado de prensa no. 10]. Dirección de información y comunicación social. <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2019/COMUNICADO10MEDICIONPOBREZA20082018.pdf>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (5 de agosto de 2021a). *Estimaciones de pobreza multidimensional 2018-2020*. Comunicado núm. 09. https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2021/COMUNICADO_009_MEDICION_POBREZA_2020.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2021b). *Medición de la pobreza. Anexo estadístico 2016-2020*. Coneval. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2020.aspx
- Corredor, F., Ríos, P. y Rodríguez, D. (2021). *The effect of COVID-19 and emergency policies on Colombian households' income*. Documentos de trabajo. Universidad Externado de Colombia. <https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2021/02/DDT-67.pdf>
- Cuesta, J. y Pico, J. (2020). The gendered poverty effects of the COVID-19 pandemic in Colombia. *The European Journal of Development Research*, 32(5), 1558-1591.
- Hernández-Trillo, F. (2020). ¿Había espacio fiscal para enfrentar la pandemia en México? Una revisita a la sostenibilidad fiscal. *Contaduría y Administración*, 65(5), 9.
- Huesca, L., Llamas, L., Jara, X., Vargas, C. y Rodríguez, D. (2021). The impact of the COVID-19 pandemic on poverty and inequality in Mexico. *Revista Mexicana de Economía y Finanzas Nueva Época*, 16(3), 633.
- Huesca, L. y Ochoa, G. (2016). Wage inequality and technological change along the Northern Border of Mexico. *Problemas del Desarrollo*, 47(187), 165-188.

- International Labour Organization (2020). *Impacts on the labor market and income in Latin America and the Caribbean* (2.^a ed., p. 23). ILO.
- Jara, H. J., Montesdeoca, L. y Tasseva, I. (2021). The role of automatic stabilizers and emergency tax-benefit policies during the COVID-19 pandemic in Ecuador. *The European Journal of Development Research*. <https://link.springer.com/article/10.1057/s41287-021-00490-1>
- Llamas, L. y Huesca, L. (2017). Impacto redistributivo de la reforma fiscal en contribuyentes y las finanzas públicas de México. *Finanzas Públicas*, 9(21), 189-242.
- Llamas, L. y Huesca, L. (2020). Mexmod Reporte País: Mexmod v1.1, 2014-2020 [Mexmod Country report: Mexmod v1.1, 2014-2020]. <https://www.ciad.mx/mexmod/en>
- Lustig, N., Martinez-Pabon, V., Sanz, F. y Younger, S. D. (2020). The impact of COVID-19 lockdowns and expanded social assistance on inequality, poverty and mobility in Argentina, Brazil, Colombia, and Mexico. *Working Paper Series* (No. 558). ECINEQ, Society for the Study of Economic Inequality. <http://www.ecineq.org/milano/WP/ECINEQ2020-558.pdf>
- Lustig, N., Martinez-Pabon, V., Sanz, F. y Younger, S. (2021). *The impact of COVID-19 and expanded social assistance on inequality and poverty in Argentina, Brazil, Colombia and Mexico*. Tulane University, Department of Economics.
- Madeira, C. (2021). The impact of the COVID public policies on the Chilean households. *Applied Economics Letters*, 28(18), 1562-1565. doi: 10.1080/13504851.2020.1832194
- Núñez, J. (2020). *Impacto de la pandemia y los aislamientos obligatorios por COVID-19 sobre la pobreza total y extrema en Colombia*. https://repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/4088/Repore_Octubre_2020_Núñez.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Salas, C., Quintana, L., Mendoza, M. Á. y Valdivia, M. (2020). Distribución del ingreso laboral y la pobreza en México durante la pandemia de la COVID-19. Escenarios e impactos potenciales. *El Trimestre Económico*, 87(348), 929-962.

- Samaniego, N. (2020). El COVID-19 y el desplome del empleo en México/The COVID-19 and the Collapse of Employment in Mexico. *Economíaunam*, 17(51), 306-314.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2021). *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2018*. <https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/FinanzasPublicas/docs/congreso/infoanual/2021/ig2021.pdf>
- Sutherland, H. y Figari, F. (2013). Euromod: the European Union tax-benefit microsimulation model. *International Journal of Microsimulation*, 6(1), 4-26. <https://doi.org/10.34196/IJM.00075>
- World Bank (2020). *COVID-19 to add as many as 150 million extreme poor by 2021*. <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/10/07/covid-19-to-add-as-many-as-150-million-extreme-poor-by-2021>

Tomo 1

La década covid en México

Pandemia y desigualdades sociales y económicas en México



Este libro discute diversos fenómenos relacionados con la desigualdad social y económica de México y cómo se vieron alterados por la pandemia de covid-19. Las profundas desigualdades históricas de México y la complejidad que impuso la pandemia en la sociedad son el contexto en el que se elaboró este libro. La pandemia provocó una fuerte crisis sanitaria, económica y social que obligaba a preguntarse sobre los efectos producidos y su duración en las desigualdades estructurales de México. Esta obra analiza cómo la pandemia afectó distintas dimensiones de desigualdad presentes tanto en la sociedad como en la economía mexicana. A lo largo de sus capítulos, aborda algunas de estas dimensiones, en específico, aspectos relacionados con crecimiento económico regional, ingresos, empleo remunerado y no remunerado, desigualdad salarial, teletrabajo, violencia de género, población indígena, juventudes vulnerables y políticas públicas regionales.



SECRETARÍA GENERAL

Universidad Nacional Autónoma de México



DGCS
Dirección General de Comunicación Social



COORDINACIÓN
DE HUMANIDADES