

Evolución del Gasto Social para la niñez y la adolescencia y su efecto en la crisis económica de 2008-2009

José Mario Pampini García*

RESUMEN

El objetivo del artículo es generar evidencia que permita conocer si la caída de los ingresos familiares, derivado de la crisis global económica, y el empleo tuvieron efectos negativos en la forma en que los niños, las niñas y los adolescentes intervienen en las estrategias de ajuste de los hogares, específicamente en el acceso a la alimentación, la asistencia a la escuela y el trabajo infantil.

Palabras clave: *Niñez, crisis y Gasto Social.*

ABSTRACT

The objective of the article is to generate evidence that allows to know if the decline of family income, due to the global economic crisis, and employment had negative effects on the way in which children and adolescents involved in strategies of adjustment of households, specifically in the access to food, the school attendance and child labour.

Keywords: *childhood, crisis and public expenditure.*

* Licenciado en Economía por la Universidad Tecnológica de México (UNITEC). Actualmente se desempeña como Investigador de la Dirección de Estudios del Presupuesto y Gasto Público del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados. Correo electrónico: mario.pampini@gmail.com

INTRODUCCIÓN

A finales de la primera década del siglo XXI, una profunda crisis económica global ocasionó una disminución de los flujos comerciales y de la actividad económica de distintos países alrededor del mundo,¹ entre ellos México.

Mientras que el debate público se ha centrado en el monitoreo de los indicadores macroeconómicos, en el impacto de la crisis en el empleo y en sectores específicos, como el bancario o el manufacturero, poco se ha dicho acerca de sus efectos sobre los niños, las niñas y los adolescentes en México, una población que, como se mostrará más adelante, incluso antes de la crisis se encontraba en una situación desfavorable con respecto a otros grupos en condición de pobreza y de vulnerabilidad.

El presente estudio analizará cómo influye la reducción global de la actividad económica en las condiciones de la población, particularmente en los niños y niñas de cero a 17 años de edad en el acceso a la alimentación, la asistencia escolar y el trabajo infantil entre 2008 y 2009,² así como los resultados de la Cuenta Pública presentados para los ejercicios correspondientes. La selección de estas variables corresponde a la relevancia que poseen en el desarrollo de las capacidades físicas e intelectuales necesarias en la vida de los niños, las niñas y los adolescentes.³

En este contexto, es posible que la crisis haya tenido repercusiones negativas en las condiciones de vida de la población, particularmente entre las familias con menores ingresos, tomando en cuenta que dedican la mayor parte de este a la compra de alimentos y que los salarios no aumentaron en la misma proporción que el precio de los primeros. Otro dato que es necesario tener presente — pues el

1 Véase *International Monetary Fund* (2009), *World Economic Outlook*, disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/01/pdf/text.pdf>

2 Es posible identificar tres mecanismos mediante los cuales la reducción global de la actividad económica influye sobre las condiciones de vida de la población: en primer lugar, la contracción de la actividad económica como agente de reducción del ingreso de los hogares, ya sea por el desempleo o la disminución de otras fuentes de ingreso como los provenientes de negocios propios, las transferencias de otros hogares (dentro o fuera del país), entre otros. En segundo lugar, los incrementos en los niveles de precios y su efecto en la capacidad de los hogares para acceder a los bienes necesarios para satisfacer sus necesidades de alimentación, vestido, calzado, educación y transporte, entre otros y, en tercer lugar, la disminución en el ingreso de los hogares y sus posibles efectos en la asistencia escolar y el trabajo infantil y juvenil.

3 UNICEF, México, 2010, disponible en <http://www.unicef.org/mexico>.

desempleo de algún miembro del hogar puede llevar a familias enteras a perder el beneficio de la seguridad social— es que el volumen de trabajadoras y trabajadores asegurados en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) disminuyó 3.1 por ciento en 2009.⁴

En este tenor, existe una creciente preocupación por conocer los efectos de la coyuntura actual entre los sectores más desprotegidos de la población, principalmente aquella en situación de pobreza y con vulnerabilidades específicas, como la población infantil y juvenil.

1. LA SITUACIÓN DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA ANTES DE LA CRISIS

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) establece que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) debe realizar una medición de la pobreza que considere aspectos asociados tanto con el bienestar económico⁵ de las personas (ingreso) como con las carencias relacionadas con el ejercicio de sus derechos sociales en los ámbitos de la educación, el acceso a los servicios de salud y a la seguridad social, la calidad y los espacios de la vivienda, el acceso a los servicios básicos en la vivienda y el acceso a la alimentación, así como el grado de cohesión social.

Para contextualizar la situación en la que se encontraban las familias que tienen niños, niñas y adolescentes antes de la crisis, se describirán, a continuación, las cifras de pobreza multidimensional⁶ publicadas por el CONEVAL para 2008.⁷

4 Los datos sobre el número de trabajadores asegurados al IMSS fueron obtenidos en las páginas electrónicas del mismo Instituto y de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, www.imss.gob.mx y www.stps.gob.mx, respectivamente.

5 El bienestar económico, medido a través del ingreso, permite conocer las necesidades que pueden ser satisfechas mediante la adquisición de bienes y servicios que se obtienen en los mercados con recursos monetarios. Uno de los objetivos de este espacio es identificar las condiciones económicas que limitan la libertad de las personas para desarrollarse plenamente. La insuficiencia de ingreso se traduce en la limitación de las opciones de vida de los individuos; por tal razón, una persona es carente en este espacio si su ingreso no le permite satisfacer sus necesidades y acceder a las condiciones de vida que son aceptables en su sociedad.

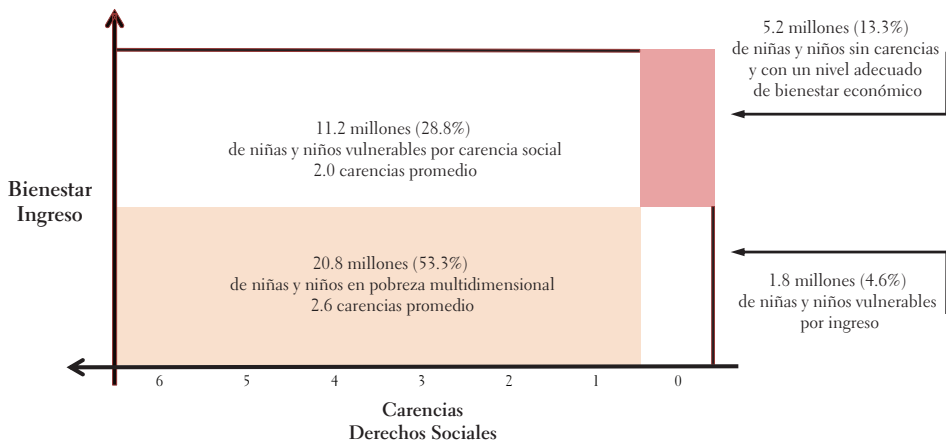
6 Definición de pobreza multidimensional. Una persona se encuentra en pobreza multidimensional si no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (CONEVAL, 2009: 20).

7 La información aquí presentada, así como los detalles metodológicos para aplicarla, puede ser obtenida en la página de Internet del CONEVAL, www.coneval.gob.mx.

De acuerdo con la medición oficial, 44.2 por ciento de la población mexicana, es decir, 42.7 millones de personas, vivía en condiciones de pobreza multidimensional en 2008. No obstante, entre los niños, las niñas y los adolescentes del país, esta cifra ascendía a 53.3 por ciento, lo que equivale a 20.8 millones de menores de edad. En ese mismo año, 13.1 por ciento de la población de cero a 17 años, es decir, 5.1 millones de personas, se encontraba en condiciones de pobreza multidimensional extrema;⁸ para la población general esta cifra era de 10.5 por ciento.⁹

Se observa que 28.8 por ciento de esta población era considerada como vulnerable por carencias sociales y 4.6 por ciento como vulnerable por ingresos. La población infantil y juvenil considerada en condición de pobreza multidimensional presentaba, en promedio, 2.6 carencias sociales. Finalmente, 13.3 por ciento del conjunto de niños, niñas y adolescentes, es decir, 5.2 millones de menores de edad, contaba con los ingresos suficientes para la satisfacción de sus necesidades y no presentaba ninguna de las seis carencias sociales.

Gráfica 1
Niñas y niños menores de 18 años en pobreza multidimensional, México 2008



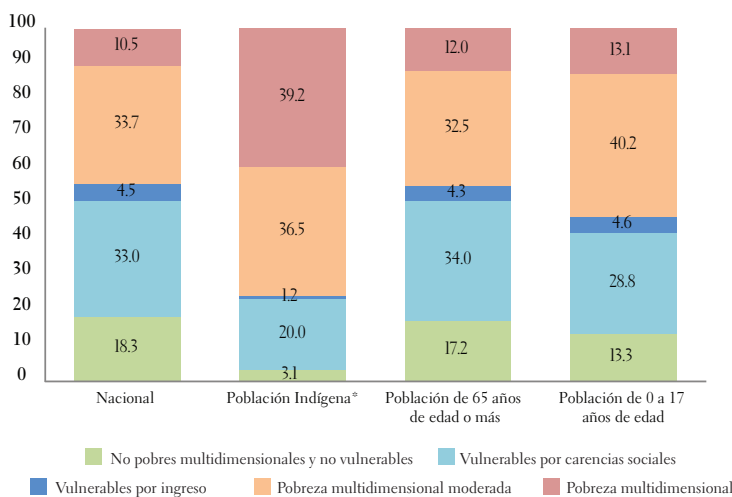
Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con estimaciones de Coneval

8 La pobreza multidimensional extrema son aquellas personas cuyo ingreso total es insuficiente para adquirir la canasta alimentaria y que, además, tienen tres o más carencias sociales.

9 CONEVAL, 2009. Medición multidimensional de la pobreza, disponible en <http://www.coneval.gob.mx>

Incluso al compararlo con otros grupos de la población, el grupo de los menores de edad presenta mayores condiciones de pobreza y vulnerabilidad. La pobreza multidimensional extrema en los niños, las niñas y los adolescentes no solamente era mayor que la de la población general, sino que también era superior a la de la población adulta (18 a 64 años) y a la de los adultos mayores. Asimismo, la pobreza multidimensional moderada¹⁰ en menores de edad también era mayor que en otros grupos de edades: mientras que para los niños y los adolescentes fue de 40.2 por ciento, para la población adulta fue de 29.7 por ciento, y para la población adulta mayor de 32.5 por ciento. Finalmente, la proporción de personas que no se encontraba en condición de pobreza multidimensional y no era vulnerable era menor entre los niños que entre el resto de la población adulta.¹¹

Gráfica 2
Distribución de la población según situación de pobreza multidimensional en distintos grupos de población, México, 2008



* Se refiere a la población hablante de lengua indígena.

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con base en la información provista por el CONEVAL considerando el MCS-ENIGH 2008.

10 Los pobres moderados, de acuerdo con esta medida multidimensional, son las personas que, siendo pobres, no son pobres extremos, lo que significa que tienen un ingreso por arriba de la Línea de Bienestar Económico Mínimo (LBM) y por debajo de la Línea de Bienestar Económico (LBE) y que, además, tienen entre 1 y 3 carencias sociales.

11 Toda esta información se encuentra desagregada a nivel estatal y puede consultarse en la página de Internet del CONEVAL.

Estos datos muestran que, incluso antes de los efectos de la crisis económica, las niñas, los niños y los adolescentes enfrentaban una mayor pobreza y vulnerabilidad que la población general.¹²

Un elemento adicional que la medición multidimensional de la pobreza permite evaluar el seguimiento de la situación de la población con distintos indicadores asociados al cumplimiento de sus derechos sociales —el rezago educativo, el acceso a los servicios de salud, el acceso a la seguridad social, la calidad y los espacios de la vivienda, el acceso a los servicios básicos en la vivienda y el acceso a la alimentación—.

En primer lugar, cabe destacar que el único indicador en el cual la población de cero a 17 años presentaba mejores condiciones que la población en general es el rezago educativo, lo cual obedece a que la cobertura educativa (superior a 90%) que se ha alcanzado en las últimas décadas ha permitido reducir considerablemente la inasistencia escolar entre la población más joven, particularmente en la educación primaria.

Por otra parte, en el caso de la dimensión de salud,¹³ dos de cada cinco menores de edad no contaban con acceso a servicios de salud por parte de las instituciones de seguridad social, del Seguro Popular o de servicios médicos privados. Si bien el nivel de carencia era similar al de la población general, es importante destacar que detectar y contar con un tratamiento oportuno de enfermedades tratables, como la desnutrición o la anemia, es crucial para el desarrollo de las personas en las etapas posteriores de la vida.

En cuatro de los seis indicadores de carencia social la población de cero a 17 años presentaba condiciones de vida más desfavorables que la población general. En lo que respecta al acceso a la seguridad social, 74 por ciento de los menores de 18 años carecía de este derecho social, situación que provoca que los menores de edad se encuentren más vulnerables ante eventualidades como accidentes o enfermedades.

En cuanto al acceso a la alimentación, se observa que uno de cada cuatro menores de edad habitaba en hogares donde existía algún tipo de restricción

12 En lo que respecta a la pobreza por ingresos, de acuerdo a las estimaciones del CONEVAL, 25.5 por ciento de la población de cero a 17 años se encontraba en pobreza alimentaria en aquel año y 59.5 por ciento en pobreza patrimonial; para la población en general, estas cifras fueron de 18.2 y 47.7 por ciento, respectivamente.

13 Según la información del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2008 (MCS-ENIGH 2008).

moderada o severa para acceder a la alimentación requerida para llevar una vida sana y activa; en contraste, entre la población general esta carencia afectaba aproximadamente a una de cada cinco personas.

2. LA SITUACIÓN DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS ECONÓMICA

Como ya se mencionó, el objetivo del artículo es generar evidencia que permita conocer si la caída de los ingresos familiares y el empleo tuvieron efectos negativos en la forma en que los niños, las niñas y los adolescentes intervienen en las estrategias de ajuste de los hogares, específicamente en el acceso a la alimentación, la asistencia a la escuela y el trabajo infantil.

2.1 Principales resultados

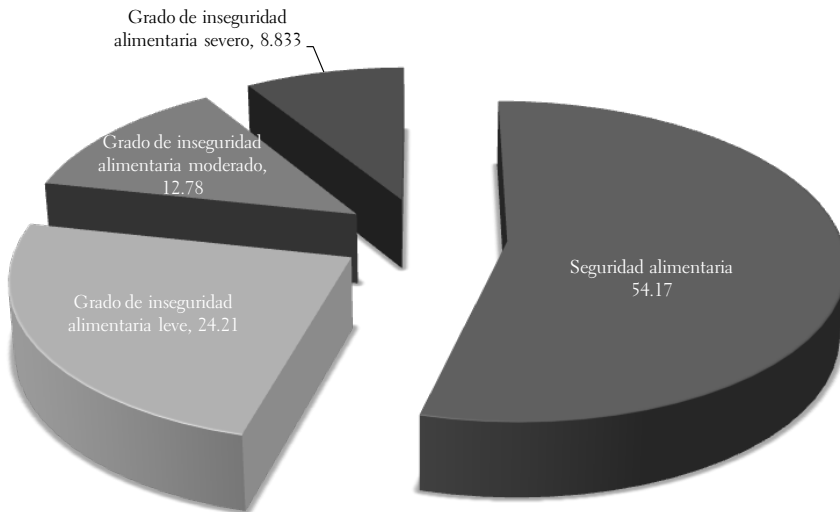
2.1.1 Acceso a la alimentación

El grado de inseguridad alimentaria se obtiene en la Escala Mexicana de Inseguridad Alimentaria (EMSA), a partir de un conjunto de doce preguntas acerca de situaciones asociadas a las experiencias de hambre en los hogares. La escala identifica cuatro niveles: inseguridad alimentaria severa, moderada, leve y seguridad alimentaria.¹⁴ Aun cuando cualquier nivel implica una restricción relevante en el acceso a la alimentación, existen diversos factores culturales y contextuales que pueden dificultar la comparación estricta del grado de seguridad alimentaria entre diferentes hogares, por lo que se suele prestar mayor atención a los grados moderado y severo de inseguridad alimentaria.

El porcentaje de hogares que experimentaron inseguridad alimentaria severa pasó de ocho en 2008 a 17 en 2009. Mientras que en 2008, 53 por ciento de los hogares en los que vivían menores de edad se encontraba en situación de seguridad alimentaria, en 2009 este porcentaje se redujo a 43. El cambio más dramático se observó en el porcentaje de hogares que declaró que algún niño había comido menos de lo que debería, dicho porcentaje pasó de 14 a 26.

¹⁴ Para mayor información sobre la EMSA y las preguntas que la componen, consúltese el documento “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México”, disponible en la página de Internet del CONEVAL, www.coneval.gob.mx.

Gráfica 3
Grado de Seguridad Alimentaria (porcentaje de la población total)



Mientras que en 7 por ciento de los hogares se reportó que en 2008 un niño o un adolescente habían padecido hambre, pero no habían comido, en 2009 este porcentaje fue próximo a 18. Un comportamiento similar se observó en el porcentaje de hogares donde disminuyó la cantidad de comida para los menores de edad (que pasó de 16 a 24); donde un menor de edad se acostó con hambre (que pasó de 7 a 15), y donde al menos un menor de edad comió sólo una vez o dejó de comer todo un día (que aumentó de 5 a 14). Asimismo, se realizó una comparación del indicador de carencia por acceso a la alimentación utilizado por el CONEVAL en la medición multidimensional de la pobreza; se trata de las personas que habitan en hogares con grados de inseguridad alimentaria “moderado” o “severo”. Se pudo apreciar que aun cuando las carencias de alimentación son más prevalentes en el estrato socioeconómico bajo (casi la mitad de la población del estrato socioeconómico bajo se encuentra en una situación de inseguridad alimentaria severa o moderada), el aumento de la inseguridad alimentaria tuvo lugar independientemente de la condición socioeconómica de la población.

Tabla 1
Pobreza multidimensional, México, 2008

Indicadores de incidencia	Porcentaje	Millones de personas
Pobreza multidimensional		
Población en situación de pobreza multidimensional	44.2	47.2
Población en situación de pobreza multidimensional moderada	33.7	36.0
Población en situación de pobreza multidimensional extrema	10.5	11.2
Población vulnerable por carencias sociales	33.0	35.2
Población vulnerable por ingresos	4.5	4.8
Población no pobre multidimensional y no vulnerable	8.3	19.5
Privación social		
Población con al menos una carencia social	77.2	82.4
Población con al menos tres carencias sociales	30.7	32.8
Indicadores de carencias sociales¹		
Rezago educativo	21.7	23.2
Acceso a los servicios de salud	40.7	43.4
Acceso a la seguridad social	64.7	69.0
Calidad y espacios de la vivienda	17.5	18.6
Acceso a los servicios básicos en la vivienda	18.9	20.1
Acceso a la alimentación	21.6	23.1
Bienestar		
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	16.5	17.6
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar	48.7	52.0

Se reporta el porcentaje de la población con cada carencia social.

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con base en la información provista por el CONEVAL considerando el MCS-ENIGH 2008.

El análisis anterior ofrece un panorama que evidencia una mayor inseguridad alimentaria de la población en 2009 con respecto a 2008.¹⁵ Estos resultados constituyen un llamado a los responsables de la toma de decisiones de política pública para iniciar acciones correctivas para mitigar los efectos de la crisis económica, pues las limitaciones nutricionales en las etapas tempranas de la vida pueden tener consecuencias irreversibles para el desarrollo cognitivo, motriz y emocional de las personas que las padecen.

2.1.2 Asistencia a la escuela y trabajo infantil

También se investigó cuáles han sido los ajustes desencadenados por la crisis económica en la asistencia a la escuela y la realización de actividades laborales por parte de los niños, las niñas y los adolescentes. Es necesario señalar que con la información disponible sólo se puede dar cuenta de la asociación de dichos fenómenos, pero no es posible establecer una relación causal entre ellos.

En particular, interesaba obtener información respecto a la asistencia a la escuela, tanto para el grupo general de menores de edad, como para grupos de población particulares (específicamente los niños de 3 a 5 años, de 6 a 11 años y los de 12 a 17 años).

En cuanto a la asistencia a la escuela, 85 por ciento de la población de 3 a 17 años de edad asistía regularmente a la escuela, tanto en 2008 como en 2009. Entre el grupo de 3 a 5 años parece haber disminuido la asistencia escolar y entre el grupo de 12 a 17 años parece haber aumentado (ver tabla 3).

15 Cabe destacar que la precisión de los datos obtenidos por ambas encuestas es diferente, pues la ENIGH 2008 es una encuesta con representatividad estatal y una muestra cercana a 35 000 hogares, mientras que la muestra del estudio es de 1 806 hogares. Sin embargo, las diferencias son estadísticamente significativas, como se puede constatar en el anexo estadístico.

Tabla 2
Indicadores de desarrollo social en la población nacional y el 20% más pobre*, 1992, 2000, 2006 y 2008

Dimensiones	1992		2000		2006		2008	
	20% más pobre	Nacional	20% más pobre	Nacional	20% más pobre	Nacional	20% más pobre	Nacional
EDUCACIÓN								
Niños entre 8 y 12 años que no asisten a la escuela	8.9	5.1	6.2	3.4	3.5	1.9	3.4	2.1
Personas mayores de 15 años analfabetas	26.8	11.3	25.0	10.1	20.8	8.5	17.9	7.6
Personas mayores de 15 años con primaria incompleta	64.8	36.2	57.2	28.8	44.8	23.6	41.7	3.2
Jefes del hogar con educación básica o más	5.4	29.9	11.1	38.8	21.6	47.0	23.3	47.0
COBERTURA^a								
Primaria	95.2	94.8	94.8	94.8	94.4	94.4	95.0	95.0
Secundaria	67.8	83.8	83.8	83.8	93.0	93.0	94.2	94.2
Media superior	36.5	48.4	48.4	48.4	59.7	59.7	61.0	61.0
Superior	13.9	20.2	20.2	20.2	24.3	24.3	26.7	26.7
CALIDAD DE LA EDUCACIÓN								
Promedio en la prueba PISA de Matemáticas en México				2 386.8		404.2		N.D.
Promedio en la prueba PISA de Matemáticas de los países no miembros de la OECD				425.1		427.0		N.D.
Lugar que ocupa México respecto a países no miembros de la OECD en la prueba PISA de Matemáticas				9 de 13		18 de 26		N.D.

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

a Porcentaje // b Promedio del crecimiento trimestral // 1 Cobertura: Indica el porcentaje de alumnos atendidos en un nivel educativo, con respecto a la población que representa la edad para cursar dicho nivel. // 2 PISA es una prueba de aptitudes aplicada a una muestra de alumnos de entre 15 años y 16 años que no están en primaria de los países miembros de la OECD. // Fuentes: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. // Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH 1992, 2000 y 2006 y ENOE 3er trimestre de 2008. // PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow's World. OECD.

Tabla 3
Porcentaje y número de personas para cada uno de los componentes de los indicadores de carencia social, México, 2008

Componentes de los indicadores de carencia social	Porcentaje	Millones de personas
REZAGO EDUCATIVO		
Población de 3 a 15 años	10.5	3.03
Población de 16 años o más nacida hasta 1981	29.8	15.29
Población de 16 años o más nacida a partir de 1982	23.0	4.84

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con base en la información provista por el CONEVAL considerando el MCS-ENIGH 2008.

En lo que respecta al trabajo infantil, se puede apreciar una disminución de 20 por ciento a 15 por ciento, diferencia que es estadísticamente significativa en la participación laboral de las y los menores de 17 años de edad entre los dos años de estudio.¹⁶ En síntesis, una vez ajustadas las diferencias socioeconómicas de la población entrevistada, se puede concluir que no existe evidencia suficiente para inferir la existencia de aumentos significativos en la inasistencia escolar o en la participación laboral de los menores de edad como consecuencia de la crisis económica de 2009.

Una forma adicional de trabajo, generalmente no analizada en las encuestas, es la realización de trabajo doméstico. Si bien este tipo de actividad puede responder a aspectos de responsabilidad y colaboración dentro de los hogares, en muchas circunstancias puede tener un efecto negativo sobre los niños y las niñas que son obligados a realizarla, especialmente cuando se convierte en una negación del derecho a la educación y del derecho al juego y al esparcimiento.

Con el propósito de disponer de una visión más precisa del trabajo infantil, se combinó la declaración de la población entrevistada acerca de la realización de trabajo extra doméstico y del trabajo doméstico considerado indispensable.¹⁷

16 El rango de edad elegido (12 a 17 años) obedece a que en la ENIGH 2008 se pregunta por participación laboral a las personas de 12 años en adelante. Así, con fines comparativos, se decidió utilizar el mismo rango de edad en ambas encuestas.

17 Una actividad infantil o juvenil fue considerada indispensable para el hogar cuando en la entrevista se señaló que de no ser realizada, algún otro integrante del hogar tendría que dejar de trabajar.

Según la encuesta, en 2009, uno de cada nueve niñas, niños y adolescentes (11%) realizaba alguna actividad doméstica o extradoméstica indispensable para el funcionamiento de su hogar.

De acuerdo con esta información, si bien los hogares parecen haber experimentado una situación económica más desfavorable en 2009, como lo sugiere —entre otros factores— la información relativa al acceso a la alimentación, los mecanismos de ajuste que ha llevado a cabo la población para paliar los efectos de la crisis no parecen haber involucrado un incremento de la participación laboral ni una menor asistencia escolar de los niños, niñas y adolescentes.

Es necesario apuntar, no obstante, que esta información sobre la asistencia escolar y el trabajo infantil debe ser interpretada con cautela, pues refleja la situación socioeconómica de las familias a mediados de 2009, por lo que es posible que los efectos de la crisis todavía no se sintieran completamente, y ello hace necesario contar con información actualizada al respecto.

2.1.3 Situación económica del hogar

Si bien el objetivo de la investigación no era determinar con precisión la magnitud de la reducción del ingreso experimentada por los hogares entre los años 2008 y 2009,¹⁸ ésta sí permitió contar con una apreciación general de la percepción de la población respecto a esta tendencia (ver tabla 4).

De acuerdo con los datos obtenidos, en seis de cada diez hogares la persona entrevistada afirmó que en los primeros siete meses de 2009 había recibido un ingreso menor, o mucho menor, que en el mismo periodo de 2008. En términos generales, 54 por ciento de la población declaró que en 2009 se encontraba en una situación económica peor, o mucho peor, que en 2008.

18 Las encuestas de ingresos requieren de una gran cantidad de información sobre las distintas fuentes por las cuales los hogares reciben recursos monetarios, así como un tamaño de muestra considerable debido a la alta variabilidad de los datos de ingreso de los hogares. Por lo anterior, se decidió que en este estudio se recopilara información de tipo cualitativo que permitiera conocer las principales tendencias de esta variable, en lugar de un dato específico que pudiera estar sujeto a un alto margen de error estadístico.

Tabla 4
Indicadores de desarrollo social en la población nacional y el 20% más pobre*, 1992, 2000, 2006 y 2008

	1992		2000		2006		2008	
	20% más pobre	Nacional	20% más pobre	Nacional	20% más pobre	Nacional	20% más pobre	Nacional
INGRESO								
Ingreso corriente total mensual per cápita promedio ⁷	\$641.53	\$3,191.27	\$610.54	\$3,127.42	\$862.47	\$3,641.48	\$741.33	\$3,527.42
Personas en pobreza de capacidades ^a	29.7	31.8	20.7	25.2				
Personas en pobreza de patrimonio ^a	53.1	53.6	42.6	47.4				
Crecimiento anual promedio del PIB per cápita ^{ab}	1.9 [1991-92]	3.8 [1999-00]	3.1 [2005-06]	0.5 [2007-08]				
Inflación promedio ^a	15.4 [1991-92]	10.6 [1999-00]	3.7 [2005-06]	5.1 [2007-08]				

* El 20 por ciento más pobre corresponde al 1er quintil. Los quintiles se construyeron usando el ingreso neto total *per cápita*.

^a Porcentaje

^b Promedio del crecimiento trimestral

⁷ Cifras en pesos de agosto de 2006

Fuentes:

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.

Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH 1992, 2000 y 2006 y ENOE 3er trimestre de 2008.

Indicadores de desarrollo social en la población nacional y el 20% más pobre*, 1992, 2000, 2006 y 2008.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de avance 2006. ONU.

Los datos del cuadro cuatro reflejan la percepción acerca del contexto económico en el cual se desarrollaba la vida de las familias mexicanas en 2009, a la vez que ayudan a comprender algunos de los posibles efectos de la crisis sobre la visión de la población encuestada acerca de sus niveles de vida, consumo y bienestar, mismos que se describen más adelante.

2.1.4 Consumo de bienes y servicios

La percepción de la población sobre la reducción del ingreso estuvo asociada con una aparente disminución del consumo. En virtud de los objetivos de la investigación, era de especial interés explorar su efecto sobre aquellos bienes y servicios¹⁹ relacionados específicamente con el desarrollo de los niños, las niñas y los adolescentes.

Es preciso señalar que, en todos los casos, la población del estrato socioeconómico bajo es la que enfrenta las mayores dificultades para satisfacer las necesidades esenciales de las niñas y los niños, por lo que se sugiere explorar los mecanismos institucionales tendientes a aminorar la vulnerabilidad de este segmento de la población.

Las mayores dificultades para poder efectuar los gastos cotidianos que declara la población podrían verse reflejadas en la imposibilidad de asegurar el derecho a la educación y a la salud de las niñas y de los niños (ver tabla 5).

A pesar de que no se observó un aumento significativo de la inasistencia escolar entre 2008 y 2009, el hecho de que en el último año en uno de cada cinco hogares del estrato socioeconómico bajo se haya mencionado no haber contado con el suficiente dinero para enviar a los niños y niñas a la escuela, supone un punto de alerta para evitar el riesgo de que estos niños abandonen la escuela de manera definitiva.

También merece atención el hecho de que uno de cada cuatro hogares del estrato socioeconómico bajo haya declarado que habían tenido que dejar de visitar al doctor o de comprar las medicinas que necesitaban los niños del hogar.

19 Si bien los gastos en servicios básicos del hogar no benefician exclusivamente a los menores de edad sino a todos sus integrantes, fueron incluidos por representar servicios indispensables para el desarrollo de las actividades cotidianas de la población infantil.

Tabla 5
Indicadores de desarrollo social en la población nacional y el 20% más pobre*, 1992, 2000, 2006 y 2008

	1992		2000		2006		2008	
	20% más pobre	Nacional	20% más pobre	Nacional	20% más pobre	Nacional	20% más pobre	Nacional
ALIMENTACIÓN								
Consumo mensual en alimentos per cápita ^{7,8}	\$364.11	\$844.03	\$323.73	\$743.21	\$424.61	\$831.77	\$403.92	\$776.23
Gasto en alimentos con respecto al total ^{a,13}	51.6	34.4	48.6	29.3	42.7	28.3	46.1	33.6
Personas en pobreza alimentaria ^a		21.4		24.1		13.8		18.3
Intensidad de la pobreza alimentaria ⁹		0.071		0.084		0.042		0.058
Desigualdad de la pobreza alimentaria ¹⁰		0.033		0.041		0.019		0.027

* El 20 por ciento más pobre corresponde al 1er quintil. Los quintiles se construyeron usando el ingreso neto total *per cápita*.

^a Porcentaje

⁷ Cifras en pesos de agosto de 2006

⁸ Consumo en alimentos se refiere al gasto monetario e ingreso no monetario en alimentos

⁹ Este indicador es una medida de las distancias de ingresos de los hogares pobres a la línea de la pobreza alimentaria. Mientras más se aproxime su valor a la proporción de la población en situación de pobreza alimentaria, más profunda será la pobreza. Se obtiene a partir del índice Foster-Greer-Torbecke (FGT [a]).

¹⁰ Este indicador es una medida de la desigualdad de los ingresos entre las personas en situación de pobreza alimentaria. Se obtiene a partir del índice Foster-Greer-Thorbecke (FGT [a]).

¹³ El porcentaje está calculado en base el gasto monetario.

Fuentes: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. // Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH 1992, 2000 y 2006 y ENEO 3er trimestre de 2008. // PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow's World. OECD. // Primera Encuesta sobre Discriminación en México, 2005. Sedesol y Conapred. // Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de avance 2006. ONU. // Sistema para el análisis de la estadística educativa. SEP. // INEGI, Tabulados de la ENF y ENEO (segundo trimestre del año en cuestión). // Rivera Dommarco J y Col., Nutrición y Pobreza: Política Pública Sustentada, 2008. // Sistema Nacional de Información en Salud. // CONAPO, República Mexicana: Indicadores demográficos, 1990-2050.

2.1.5 Estrategias de los hogares para enfrentar la crisis

Un último elemento de interés se refiere a las estrategias en los hogares ante una prolongación de los efectos de la crisis económica. En este estudio se evaluaron las que utilizaron los hogares durante 2009 para enfrentar la reducción en sus ingresos, así como las que estarían dispuestos a seguir para mejorar la situación económica del hogar.

A pesar de que no ha habido cambios estadísticamente significativos en la participación laboral de la población infantil y juvenil, en 2 por ciento de los hogares los entrevistados reportaron que sus integrantes estarían dispuestos a poner a trabajar a los niños, las niñas y los adolescentes en el hogar para mejorar su situación económica. En 6 por ciento de los hogares se reportó que algún integrante del hogar se había ido a trabajar a los Estados Unidos por falta de dinero o recursos, cifra que coincide con 6 por ciento de los hogares en los que se dijo estar dispuestos a que algún integrante migrase ante eventuales dificultades económicas.

Asimismo, en 8 por ciento de los hogares se afirmó estar dispuestos a dejar de ir al doctor como respuesta ante situaciones de dificultad económica.

En uno de cada tres hogares se mencionó estar dispuestos a comprar comida más barata o una menor cantidad de ella para mejorar la situación económica de su hogar y en dos de cada tres se reportó haber recurrido a esta estrategia en 2009. Esta información coincide con el aumento observado en la inseguridad alimentaria.

Finalmente, cabe mencionar que en casi cuatro de cada diez hogares entrevistados en 2009 se señaló que alguno de sus integrantes se había visto obligado a conseguir otro empleo o a vender diversos productos por falta de dinero o de recursos; en una proporción similar de hogares se dijo estar dispuestos a recurrir a esas actividades para mejorar su situación económica. Por otra parte, se debe destacar que un porcentaje relativamente alto de hogares declaró tener acceso a las redes de protección social del Estado mexicano: en 17 por ciento de los hogares se afirmó recibir apoyo del programa Oportunidades (en el nivel socioeconómico bajo este porcentaje llegó a 39%). En este contexto, cabe señalar que tanto este programa como el de Apoyo Alimentario ampliaron su cobertura e incrementaron el monto de sus transferencias para paliar los efectos de las crisis alimentaria y económica entre las familias de menores ingresos.

Tabla 6
Pobreza multidimensional, México, 2008

Indicadores de incidencia	Porcentaje	Millones de personas
<i>Pobreza multidimensional</i>		
Población en situación de pobreza multidimensional	44.2	47.2
Población en situación de pobreza multidimensional moderada	33.7	36.0
Población en situación de pobreza multidimensional extrema	10.5	11.2
Población vulnerable por carencias sociales	33.0	35.2
Población vulnerable por ingresos	4.5	4.8
Población no pobre multidimensional y no vulnerable	18.3	19.5
<i>Privación social</i>		
Población con al menos una carencia social	77.2	82.4
Población con al menos tres carencias sociales	30.7	32.8
<i>Indicadores de carencias sociales</i>		
Rezago educativo	21.7	23.2
Acceso a los servicios de salud	40.7	43.4
Acceso a la seguridad social	64.7	69.0
Calidad y espacios de la vivienda	17.5	18.6
Acceso a los servicios básicos en la vivienda	18.9	20.1
Acceso a la alimentación	21.6	23.1
<i>Bienestar</i>		
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	16.5	17.6
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar	48.7	52.0

Se reporta el porcentaje de la población con cada carencia social.
Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con base en la información provista por el CONEVAL, considerando el MCS-ENIGH 2008.

Asimismo, 57 por ciento de los menores de edad estaba afiliado a algún servicio médico; de ellos, 56 por ciento estaba inscrito al Seguro Social, ISSSTE, Pemex, Seguro de la Defensa o Marina, en tanto que 41 por ciento lo estaban al Seguro Popular o al Seguro Médico para una Nueva Generación. Esto significa que existen canales y herramientas institucionales en marcha que permiten, aparentemente, agilizar la entrega de bienes y servicios que ayuden a mitigar los efectos de la crisis económica global en los hogares que los han resentido de forma más directa, con particular énfasis en aquellos donde hay niños, niñas y adolescentes.

Tabla 7
Porcentaje y número de personas para cada uno de los componentes
de los indicadores de carencia social, México, 2008

Componentes de los indicadores de carencia social	Porcentaje	Millones de personas
<i>Acceso a los servicios de salud¹</i>		
Población afiliada al Seguro Popular	19.1	20.38
Población afiliada al IMSS	30.7	32.79
Población afiliada al ISSSTE o ISSSTE estatal	6.6	7.04
Población afiliada a PEMEX, Defensa o Marina	0.9	0.95
Población afiliada a otras instituciones	2.0	2.13
<i>Acceso a la seguridad social</i>		
Población ocupada sin acceso a la seguridad social	62.3	26.69
Población no económicamente activa sin acceso a la seguridad social	54.5	14.77
Población de 65 años y más sin acceso a la seguridad social	34.0	2.37

¹ Se presenta la composición de la población sin carencia, según institución de afiliación o inscripción. Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con base en la información provista por el CONEVAL considerando el MCS-ENIGH 2008.

3. EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2003-2010

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) se ejerce a través de tres grupos funcionales:²⁰ Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Gobierno. Adicionalmente se incluye el grupo Otras²¹ de Gasto No Programable.

Bajo estas consideraciones, las funciones del grupo funcional de desarrollo social concentran entre el 45 y el 47.5 por ciento de los recursos aprobados para el PEF. Por su parte, a las funciones de desarrollo económico, de gobierno y otras se les asignan entre 23.5 y 24.2, 6.0 y 6.3 y 21.0 y 21.9 por ciento en ese orden.

Las funciones que integran el grupo funcional del Desarrollo Social son:

- ◆ **Seguridad Social.** Comprende las actividades que desarrollan las dependencias y entidades en servicios de salud, prestaciones económicas y sociales, tanto a la población asegurada como a la no asegurada.
- ◆ **Educación.** Comprende la prestación de los servicios educativos en todos los niveles.
- ◆ **Salud.** Comprende las actividades relacionadas con la prestación de servicios colectivos y personales y la generación de recursos para la salud.
- ◆ **Urbanización, Vivienda y Desarrollo Regional.** Contempla las acciones de financiamiento, construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura urbana; así como el financiamiento para el mejoramiento y adquisición de la vivienda y acciones de desarrollo regional.
- ◆ **Asistencia Social.** Comprende los programas especiales y acciones relacionadas con la distribución y dotación de alimentos y bienes básicos y de consumo generalizado a la población marginada, así como los

20 En 2004 se fortalecieron los criterios para integrar la Clasificación Funcional del Gasto a efecto de mejorar la estructura con la que se distribuyeron los recursos, de acuerdo con las actividades que realiza el Sector Público en cumplimiento de sus responsabilidades y atribuciones. El propósito es agrupar las funciones que desarrollaron las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal conforme al impacto que generen sus actividades en los ámbitos social, económico y de gobierno.

21 Comprende los pagos de compromisos inherentes a la contratación de Deuda; el gasto devengado no pagado de ejercicios fiscales anteriores; las participaciones y aportaciones a entidades federativas, así como aquellas actividades no susceptibles de etiquetar en las funciones existentes.

servicios que se prestan a grupos con necesidades especiales como niños y/o discapacitados (incluye albergues y servicios comunitarios).

- ◆ **Agua Potable y Alcantarillado.** Contempla el abastecimiento de agua potable, la operación y el desarrollo de la infraestructura de la misma y la construcción y ampliación de obras de drenaje y plantas de tratamiento de aguas residuales.

De los montos asignados, en promedio el 84 por ciento se orienta a los servicios de Educación, Salud y Seguridad Social, el restante 16 por ciento, aproximadamente, se distribuye entre los servicios de Urbanización, Vivienda y Desarrollo Regional, Asistencia Social y Agua Potable y Alcantarillado.

En la gráfica 4 se presenta la evolución del presupuesto —en millones de pesos— asignado a cada una de estas funciones, así como la de la pobreza (en porcentaje de la población).

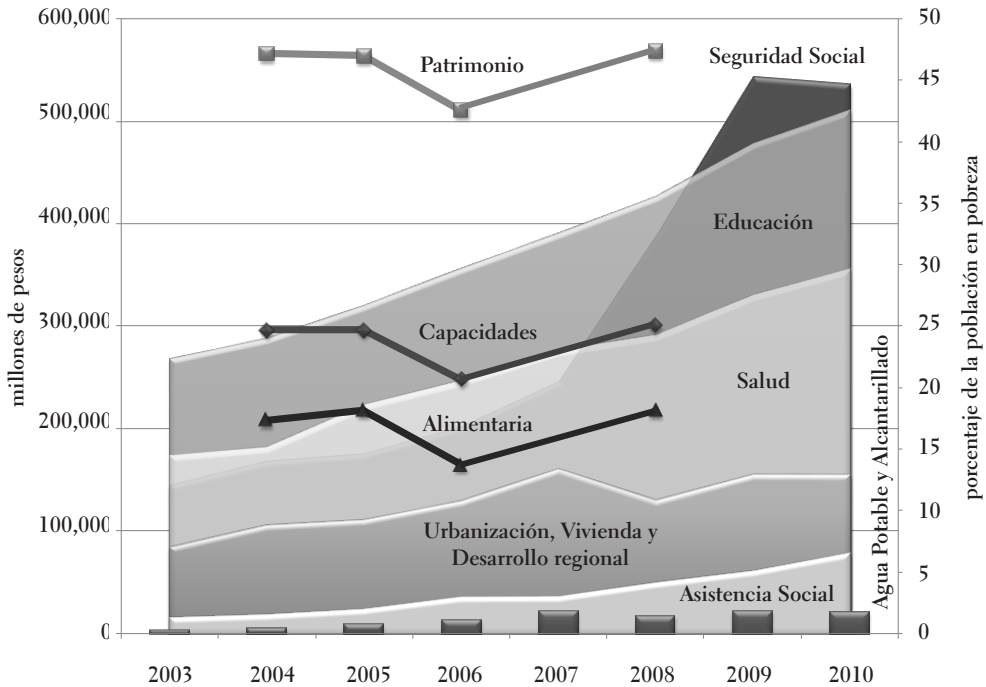
Como se puede apreciar el gasto en el grupo funcional del Desarrollo Social se ha incrementado en los últimos años, principalmente en Seguridad Social, Educación y Salud; de igual forma se ha incrementado el porcentaje de la población que se encuentra en alguno de los tipos de pobreza.²²

22 *Pobreza alimentaria:* incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar en comprar sólo los bienes de dicha canasta.

Pobreza de capacidades: insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines.

Pobreza de patrimonio: insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

Gráfica 4
Funciones del Gasto en Desarrollo Social vs Pobreza



4. CONCLUSIONES

El período que comprende los años de 2003 a 2008 se ha caracterizado por tener estabilidad financiera (tipo de cambio, inflación, tasas de interés), crecimiento económico estable pero limitado, disminución de la pobreza y la deuda externa, así como crecimiento del gasto social y las remuneraciones. Por el contrario, en 2009 la economía mexicana sufrió una crisis económica que ha representado puntos de inflexión a la baja en los principales indicadores socioeconómicos del país. Estos períodos se caracterizan por disminuciones significativas en el PIB (-6%), PIB *per cápita* y aumentos en la pobreza.

Sin embargo, durante la crisis de 2009, a diferencia de aquella de 1995, distintas variables han mostrado un comportamiento relativamente estable tal como la inflación, la tasa de interés, el tipo de cambio y la deuda externa. A estos

elementos, habría que agregar que la dependencia estructural de la economía mexicana a la norteamericana y el carácter internacional de la crisis de 2009, han significado que se añadan otros elementos negativos que no estaban presentes en la crisis de 1995 tal como la disminución de las remesas, el turismo y las exportaciones mexicanas.

Como parte de la protección social, México ha puesto en marcha reformas que permiten mayor transparencia y focalización del gasto público social. Se han implementado mecanismos claros de asignación de recursos en la mayor parte de los programas y las evaluaciones se enfocan en la medición de indicadores de resultados. Asimismo, se blindó el gasto destinado al desarrollo social al establecer que éste no puede disminuir en términos reales de un ejercicio fiscal a otro y ante la crisis se aumentó en el presupuesto de los principales programas de apoyo a la población más vulnerable. También se amplió la red de protección social ante riesgos futuros y presentes sobre todo para la población más pobre, que tiende a ser la de menor cobertura, por lo que se crearon programas como el Seguro Popular, 70 y más, Oportunidades, entre otros.

El gasto social ha aumentado en términos reales, así como los programas con eficiencia distributiva; sin embargo, esto sólo ha ocurrido en años recientes, por lo que debe plantearse una estrategia de largo plazo que concentre los esfuerzos de los programas en lograr una distribución más equitativa del ingreso, así como en mejorar el acceso a servicios básicos de educación, salud e infraestructura. El gasto público total continúa siendo regresivo, lo que sugiere la necesidad de un replanteamiento o eliminación de programas.

Como ya se ha dicho en este documento, no es posible afirmar que la crisis económica de 2008-2009 haya sido el motivo principal de la percepción de la reducción del ingreso, ni que el incremento en el gasto social haya contribuido a la disminución de la pobreza, ni modificado la tendencia que esta presenta.

Lo que sí se puede apreciar es que la inseguridad alimentaria severa creció; la cantidad de comida para los menores de edad disminuyó; aumentó el número de menores de edad que se acostó con hambre, así como que un menor de edad comió sólo una vez o dejó de comer todo un día, durante el periodo. La asistencia a la escuela, aparentemente, es la que mantuvo la regularidad en la población de 3 a 17 años de edad.

Adicionalmente, los hogares recibieron un ingreso menor, o mucho menor en 2009, lo que implicó modificar sus hábitos de consumo y priorizar el destino del gasto familiar.

Cabe señalar, que un porcentaje relativamente alto de hogares tiene acceso a las redes de protección social del Estado, lo que permitió mitigar algunos de los efectos derivados de la crisis.

Sin embargo, la información puede ser considerada como un elemento de reflexión en el ámbito de las políticas públicas, pues la mayoría de la población mexicana declaró enfrentar mayores dificultades económicas en el año 2009.

FUENTES DE INFORMACIÓN

- Beccaria, Luis, Valeria Esquivel y Roxana Maurizio (2005), “Empleo, salarios y equidad durante la recuperación reciente en la Argentina”, *Desarrollo Económico*, Vol. 45, Núm. 178.
- Bortz, Jeffrey L. y Salvador Mendiola (1991), “El impacto social de la crisis económica de México”, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 53, Núm. 3.
- Buvinic, Mayra (2009), “The gender perspectives of the Financial Crisis”, recuperado de <http://www.un.org/womenwatch/feature/financialcrisis/>.
- Cameron, Lisa A. (2000), “The Impact of the Indonesian Financial Crisis on Children: An Analysis Using the 100 Villages Data”, *Innocenti Working Paper No. 81*, UNICEF.
- Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Equipos MORI y Banco Mundial (2007), “Encuesta de Percepción de Planes Sociales en Argentina, 2007” recuperado de <http://www.cedlas.org/epps>.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2009), *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, México, CONEVAL, recuperado de <http://www.coneval.gob.mx>.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y Unicef México (2009), *La niñez y la adolescencia en el contexto de la crisis económica global: el caso de México*, México, recuperado de <http://www.coneval.gob.mx>
- Corner, Lorraine (2009), “The differential impact on women, men and children of fiscal responses to the global economic crisis”, recuperado de: http://www.unicef.org/eapro/Lorraine_Corner_Gender_analysis_of_fiscal_responses_to_the_global_crisis_21DEC_2009.pdf.
- Duncan, Greg J. y Early Childhood Development (1994), “Economic Deprivation and Early Childhood Development”, *Child Development*, Vol. 65, Núm. 2, *Children and Poverty*.
- Eloundou-Enyegue, Parfait M. y Julie Davanzo (2003), “Economic Downturns and Schooling Inequality, Cameroon, 1987-95”, *Population Studies*, Vol. 57, Núm. 2.
- Fiszbein, Ariel (2003), “The Argentine crisis and its impact on household welfare”, recuperado de <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/20140/lcg2200i-Fiszbein.pdf>.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) México (2010), *Los derechos de la infancia y la adolescencia en México: una agenda para el presente*.

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2008). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2007, recuperado de <http://www.inegi.org.mx>
- International Monetary Fund (2009), “World Economic Outlook. Crisis and recovery.” World Economic and Financial Surveys. U.S.A., International Monetary Fund, recuperado de <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/01/pdf/text.pdf>
- Mendoza, Ronald (2009), “Aggregate Shocks, Poor Households and Children: Transmission Channels and Policy Responses”, *UNICEF Social Policy Working Paper Series*, recuperado de [http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Postscript_Formatted_AGGREGATE_SHOCKS_AND_CHILDREN_3.04.09\(1\).pdf](http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Postscript_Formatted_AGGREGATE_SHOCKS_AND_CHILDREN_3.04.09(1).pdf)
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social e Instituto Nacional de Estadísticas (2004), Encuesta Nacional de Actividades de Niños y Adolescentes (2003). Trabajo Infantil en Chile, recuperado de <http://www.trabajoinfantil.cl/>
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (2009), The State of Food Insecurity in the World. Economic crises — impacts and lessons learned, disponible en <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/012/i0876e/i0876e.pdf>
- Pacheco, Edith y Susan Parker (2001), “Movilidad en el mercado de trabajo urbano: evidencias longitudinales para dos periodos de crisis en México”, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 63, Núm. 2.
- Paxson, Christina (2004), “Child Health and Economic Crisis in Peru”, recuperado de http://weblamp.princeton.edu/~chw/papers/paxson_schady_peru.pdf
- Tho Dat, Tran (2002), “Social Impact of the East Asian Crisis and Household: Coping Mechanisms in Vietnam”, recuperado de <http://www.eadn.org/Social%20Impact%20of%20the%20East%20Asian%20Crisis%20and%20Household%20Coping.pdf>
- United Nations Children’s Fund (UNICEF) (2009), “Impact of the Economic Crisis: Conference Report”, recuperado de http://www.unicef.org/eapro/Impact_of_the_Economic_Crisis_on_Children_Conference_Report.pdf
- World Bank (2009), “Turkey Welfare Monitoring Survey”, recuperado de <http://www.worldbank.org/>