

# **Limitantes de la política social para el desarrollo de la región Norte de México en contexto de la crisis económica mundial**

*Limiting Factors for The Development of Social Policies for Mexico Northern Region in The Context of The World Economic Crisis*

*Limitantes da política social para o desenvolvimento da região Norte de México no contexto da crise econômica mundial*

## **Jorge E. Horbath**

Investigador titular del Área de Sociedad Cultura y Salud, Unidad Chetumal, Colegio de la Frontera Sur, México  
jhorbath@ecosur.mx

## **María Amalia Gracia**

Investigador titular del Área de Sociedad Cultura y Salud, Unidad Chetumal, Colegio de la Frontera Sur, México  
magracia@ecosur.mx

**Recibido:** 21.02.2012  
**Aprobado:** 16.04.2012

## Resumen

El impacto de la crisis mundial en México, ocasionada principalmente por la recesión estadounidense, es de inmensa magnitud. En términos de regiones, la frontera norte ha sido la más golpeada. La base de la vulnerabilidad regional y la alta dependencia de esta zona se manifiestan en la ausencia de una estructura sólida de política social, enlazada con una estrategia de industrialización regional, que construya un equilibrio productivo con fundamento social. Como producto de la fragmentación de la Política Pública, actualmente se otorga a la política social el reto de responder por las grietas que ha ido dejando la política económica.

**Palabras clave:** Política Social, Desarrollo Regional, Crisis Económica.

## Abstract

The impact of the global crisis in Mexico, caused mainly by U.S. recession, has been of immense magnitude. In terms of regions, the Northern border has been the most hit. The basis of regional vulnerability and high dependency of this area are found in the absence of a solid structure of social policy linked to a regional industrialization strategy, which helps to build a strong productive balance with social basis. As a result of the fragmentation of Public Policy, social policy is currently being given the challenge of filling in the cracks left by economic policy.

**Key words:** Social Policy, Regional Development, Economic Crisis.

## Resumo

O impacto da crise mundial no México, causada principalmente pela recessão estadunidense, é de imensa magnitude. No âmbito das regiões, a fronteira norte tem sido a mais prejudicada. A base da vulnerabilidade regional e a alta dependência deste território manifestam-se na ausência de uma estrutura sólida de política social, vinculada com uma estratégia de industrialização regional, que permita construir um equilíbrio produtivo com alicerce social. Como resultado da fragmentação da política pública, atualmente outorga-se à política social o desafio de encarar as fendas que têm deixado à política econômica.

**Palavras-chave:** Política Social, Desenvolvimento Regional, Crise Econômica.

## Introducción

Los efectos de la crisis económica actual han desnudado la frágil estructura de las políticas públicas para la construcción de un sistema social estable en el país. La divergencia regional es evidente y ha dado cuenta de la diferenciación de la región norte del país, vinculada y dependiente de la estructura productiva de las grandes empresas estadounidenses y de los modelos productivos fragmentados y de maquila, donde el desarrollo local es ficticio, ya que la producción local articulada a procesos directos se basa en la mano de obra ensambladora de partes. El fantasma de las crisis económicas vuelve ahora cobijado por el manto global de la articulación financiera. Los procesos de modernización económica sin acompañamiento social y de política pública asistencial muestran tanto sus limitantes como la ampliación de una grieta que se profundiza cada vez más. En el presente artículo, se analiza cómo los particulares enfoques adoptados por el Gobierno Federal en torno a la política social y sus programas contrastan con la vulnerabilidad regional de los mercados de trabajo; se muestra el desempeño de la política social en educación y salud, los programas sociales emblemáticos de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y las críticas, tanto de las evaluaciones como de la desvinculación a procesos de desarrollo regional, que llevan a la construcción frágil de las estructuras locales, especialmente en el norte del país. Se presentan los efectos de la actual crisis económica en los primeros años de su incidencia en las diferentes regiones, destacando el impacto que ha tenido en los mercados de trabajo de las regiones del norte de México, así como en la migración y las remesas.

### 1. Las políticas públicas: algunas definiciones

Cualquier aproximación a las políticas públicas supone, primeramente, esclarecer cuál es su ámbito de acción y razón de ser. Si bien los límites y alcances de “lo público” son socialmente definidos y por lo tanto van redefiniéndose históricamente, es posible tomar la enunciación que establece que “lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes” (Parsons 2007) y proponer que una política estatal sea una toma de posición que intenta alguna forma de resolución de una cuestión surgida del seno de la sociedad (Oszlak y O’Donnell 1976). Las políticas públicas, entonces, remiten a las decisiones de una o más agencias estatales e implican acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión socialmente problematizada. (Oszlak y O’Donnell 1976).

Surgen una serie de temáticas que merecen ser abordadas: en primer lugar, el hecho de constituirse una demanda particular en cuestión prioritaria dentro de la agenda del gobierno, es el resultado de un proceso complejo, a lo largo del cual diferentes actores (con distintos grados de influencia y acceso a recursos de poder) toman posición frente a la cuestión socialmente problematizada y, por tanto, ejercen influencia sobre la arena política, determinando de esta manera no solo su llegada a la agenda sino el sentido que adquiere y, en consecuencia, el tipo de respuestas que recibe. En segundo lugar, debe quedar claro que el Estado no constituye una entidad monolítica y, por lo tanto, su toma de posición frente a una determinada cuestión puede no resultar homogénea, unívoca o permanente.

Si bien, tal como señala Kauffer Michel (2002), las autoridades estatales son los principales actores de la política pública, dichas políticas no pueden ser entendidas ni explicadas con prescindencia de las estrategias llevadas adelante por otros actores –organizaciones, grupos e incluso individuos estratégicamente ubicados en el sistema de poder–. Si bien la acción del Estado aparece como sustantivamente diferente en tanto está investida de un carácter obligatorio, ésta se inserta en un entramado en el cual se interrelaciona con las acciones (e inacciones) de los otros actores partícipes del juego<sup>1</sup>.

## **1.1. Tipos de políticas: categorías para su diferenciación**

Una primera aproximación a la diferenciación de las políticas públicas implementadas por el Estado puede remitir a identificarlas con el tipo de asunto o problema que al que pretendan atender. Éste es un acercamiento esencialmente descriptivo, que asume la posibilidad de distinguir, de modo analítico, diversas esferas de la vida pública, y permite establecer subtipos de políticas de acuerdo a si apuntan a abordar problemáticas ligadas al área económica, el área de defensa, el área de seguridad, etc.

Un acercamiento un tanto más sofisticado supone establecer una categorización de las políticas de acuerdo a su impacto real o esperado en la sociedad (Lowi 1972), reemplazando la visión meramente descriptiva por un análisis que destaca el aspecto funcional de las políticas. Siguiendo la clásica clasificación de Lowi (1972) es posible hablar de políticas distributivas, políticas regulatorias, políticas redistributivas y políticas constitutivas.

Una manera paralela de establecer distinciones entre diferentes políticas busca identificar al grupo poblacional al que la política se propone interpelar a partir de particulares características estructurales distintivas y compartidas por sus integrantes (grupo etario, sexo, cultura, religión, etc.), o por compartir una serie de carencias que la política en cuestión intenta subsanar (pobreza, desempleo, carencias nutricionales, etc.). Ciertas políticas afectan a la población en su conjunto, al tomar al todo social como eje de su accionar. Sus efectos en ciertos segmentos poblacionales pueden ser, sin embargo, indirectos o no explícitamente buscados (tal es el caso de algunas políticas macroeconómicas que, al impactar en ciertas variables económicas generales como la inflación o el tipo de cambio, generan efectos particulares en determinados sectores de la población) o directos y deseados (como en el caso de políticas poblacionales).

## **1.2 Políticas públicas y población: una relación compleja**

Durante la segunda parte del siglo XX se presentó el desarrollo en los países centrales, conceptualizado por diversos autores como Estado de Bienestar (Esping-Andersen 1999). Aun cuando la literatura se ha rehusado a utilizar este concepto para la experiencia latinoamericana, esta forma de organización esta-

---

1 Vale la pena aclarar que estas interacciones tienen lugar en cada una de las etapas del ciclo de las políticas, tal como lo define Palumbo (1987). Entre dichas etapas podemos identificar: establecimiento de la agenda, definición del problema, diseño de la política, legitimación de la política, implementación, impacto y terminación (Palumbo 1987).

tal tuvo su correlato en ciertos países de la región con el surgimiento de lo que podríamos denominar estados desarrollistas o populistas. Una de las cualidades que han distinguido a estos tipos de ordenamiento estatal ha sido el énfasis puesto en el diseño e implementación de políticas de corte universalista, especialmente en el campo social, pero también en el laboral, educativo y de salud. El pilar conceptual fundamental detrás de dicha aproximación es la noción de que sólo por el hecho de ubicarse en un determinado grupo de pertenencia o segmento poblacional, los individuos tienen determinados derechos de los que el Estado debe dar cuenta a través de sus acciones. En este sentido, las políticas de corte universalista toman como eje de su accionar al conjunto poblacional sin importar las diferencias que puedan existir a su interior.

Sin embargo, las sostenidas restricciones presupuestarias que desde hace algunas décadas afectan a los estados latinoamericanos, han impuesto restricciones en la disponibilidad de recursos y, en muchos casos, la necesidad de establecer criterios para su más eficaz utilización. Esto ha coincidido con el surgimiento, en el ámbito de la teoría de las políticas públicas –y las políticas sociales en particular–, de un paradigma que identifica a la focalización como el tipo de accionar que debe ser privilegiado en la formulación de políticas, en detrimento de acciones de alcance más universal a las que se considera demasiado costosas<sup>2</sup>. Desde el punto de vista del paradigma de la focalización, en el proceso de formulación de políticas los tomadores de decisiones parten de la distinción entre la población de referencia, la población potencial y la población objetivo.

La población de referencia puede definirse como el sector de la población en general que se toma como base para la identificación y cálculo de la población objetivo. La población potencial corresponde a aquella parte de la población de referencia que se encuentra efectivamente afectada por el problema (o en riesgo de ser afectada a futuro) y que, por lo tanto, debe ser atendida por las acciones propuestas desde la política a implementar. Asumiendo la existencia de recursos escasos, esta visión plantea que no toda la población potencial puede ser efectivamente atendida, y se hace necesario establecer la *población objetivo* de la política o, en otras palabras, el segmento de población que podrá ser efectivamente beneficiado por los bienes o servicios que la política se proponga instrumentar.

Si bien estos esquemas se han extendido en tiempos recientes, la visión de las políticas públicas como garantía para el ejercicio de derechos no parece resultar compatible con esquemas sustentados en la focalización, dado que no interpelan a los individuos en tanto derechohabientes –situación que los habilita para exigir un accionar del Estado que garantice el ejercicio de dichos derechos–, sino en cuanto poseedores de ciertas cualidades que los ubican dentro de un segmento poblacional al que se conceptualiza como desfavorecido. Al interpelarlos como “beneficiarios” antes que como sujetos de derechos, las políticas focalizadoras im-

---

2 Este debate tuvo su mayor expresión en Latinoamérica durante los noventa, en el marco de reformas económicas estructurales que, vía privatización, desregulación, reforma administrativa, se orientaron a revisar y limitar el tamaño y rol del Estado. En el ámbito de las políticas sociales y de lucha contra la pobreza, los esquemas de focalización ganaron lugar, conceptualizados como el mejor instrumento para garantizar que la mayor cantidad de recursos llegara a quienes el diseño de la política identificaba como los más necesitados. Para una aproximación más acabada a este debate, ver Ocampo (2008).

plícitamente establecen que continuarán siendo objeto de las políticas en tanto y en cuanto continúen poseyendo las cualidades (niveles de ingreso, características educativas, etc.) que determinaron su inclusión dentro de la población objetivo en primer lugar; inclusión definida en última instancia a partir de criterios puramente técnicos, establecidos unilateralmente por las agencias gubernamentales. La delimitación de la línea que separa a los que resultan beneficiarios de la política y a quienes quedan por fuera de los programas es, en definitiva, principalmente arbitraria, a pesar de que pueda estar sustentada en consideraciones técnicas presuntamente objetivas. En otras palabras, que un programa de lucha contra la pobreza se oriente hacia las familias más postergadas no implica que quienes quedan fuera del alcance de la política sean no-pobres.

## **2. La subordinación de la política social a la política económica en México**

Reconociendo la importancia de las políticas públicas en la construcción de la sociedad y en la estructura del país, es menester abogar por un manifiesto equilibrio e interconexión entre ellas, para que la imposición de una no signifique el sacrificio de otra, como en la muy conocida situación del papel protagónico de la política económica en el diseño del desarrollo nacional y su articulación desde lo local. Autores como Coraggio (1999) han criticado el economicismo predominante en el sistema de políticas públicas, donde la política económica –desde postulados de modelos econométricos con criterios macroeconómicos con amplio dominio neoclásico, acompañados de la reingeniería institucional y una careta amistosa hacia los preceptos del mercado– viene limitando y alejando cada vez más la importancia de la política social y la posibilidad de una imbricación responsable.

Un ejemplo de lo anterior es el enfoque de política de generación de empleos que han adoptados los últimos gobiernos en México (el de la administración Calderón no se distancia sustantivamente del propuesto por Fox). La centralidad que, a diferencia de lo acontecido en el sexenio anterior, se otorga a la necesidad de generar más empleos, se combina con una concepción de la economía similar a la imperante durante la administración anterior: más competencia, más apertura económica e integración al mercado mundial, y la reducción de los costos de transacción a partir de la disminución de las trabas burocráticas, aparecen como las condiciones para lograr aumentos en la competitividad y productividad. El énfasis está puesto en retomar y profundizar algunas de las propuestas de la administración de Fox, al tiempo que se ajustan los mecanismos para hacer más eficiente el uso de los recursos canalizados a través de diversos programas de gobierno.

En lo referido a la atención de las Pymes, el Gobierno Federal continuó con varios de los programas ya implementados en años anteriores. En 2007, la Secretaría de Economía canalizó recursos por 1 508,9 millones de pesos a través de 35 programas, con los cuales al menos 86 353 Mypymes y emprendedores vieron facilitado su acceso al financiamiento (Presidencia de la República 2007). Tanto el Programa Compite como otros orientados a la capacitación continuaron brindando asesoramiento y apoyo; la creación de la Comisión Mexicana para la

Micro, Pequeña y Mediana Empresa con carácter intersecretarial y permanente surgió con el fin de poder articular las diferentes políticas hacia el sector.

En lo referido a la simplificación de los marcos regulatorios, continuaron realizándose acciones similares a las de la administración Fox: en febrero de 2007 el Gobierno Nacional emitió el Acuerdo de Calidad Regulatoria, que establece límites a la regulación que de una manera u otra afecta a la inversión y el empleo. El Cofemer continuó sus acciones, al tiempo que se propuso profundizar las relaciones con los gobiernos estatales y municipales. A partir del apoyo del BID, el gobierno logró poner en marcha el “Programa de Incorporación de los Activos Empresariales a la Formalidad en México”, orientado a generar condiciones para que unidades productivas y de negocios que se encuentran en la informalidad puedan pasar a la formalidad.

El énfasis con el que la política laboral fue tratada en el Plan Nacional de Desarrollo no logró plasmarse en los resultados concretos de los programas implementados: durante 2007 el Servicio Nacional de Empleo (SNE) atendió a 2 272 880 personas, de las cuales 657 479 personas consiguieron colocación en un puesto de trabajo (el 28,9%) (Presidencia de la República 2007). El Portal de Empleo se consolidó como la herramienta para lograr la vinculación entre buscadores de empleo y empleadores. La principal diferencia con el sexenio anterior radica en la creación del Programa del Primer Empleo, orientado a la generación de fuentes de trabajo en el mercado formal que puedan ser ocupadas por jóvenes que recién se incorporan a la vida laboral. El programa funciona básicamente a través del otorgamiento de subsidios a aquellos empleadores que contraten a los jóvenes.

Es posible argumentar que durante los años mencionados el aumento de la desocupación no resultó mayor a consecuencia de la creciente importancia que en México ha adquirido el sector informal de la economía, que a fin de cuentas culminó siendo el refugio de la mayor parte de los nuevos trabajadores. Si bien la variación absoluta de trabajadores incorporados por año al IMSS (indicador que sirve para medir la evolución del mercado de trabajo formal) experimentó una evolución favorable desde 2001 (año en el que se registró un valor negativo), la cifra de trabajadores afiliados en 2006 expresaba un valor sólo algo superior al valor registrado para 1998 (Presidencia de la República 2006). En contraposición, y tal como señala la Coneval (2008), durante el período 1992-2006 por cada nuevo puesto laboral creado en el sector formal de la economía surgieron 2 en el sector informal. Esto ha generado como resultado que para 2006 un 67% del total de trabajadores ocupados se desempeñen en el sector informal, con la consecuente privación del resguardo brindado por el derecho laboral y la protección del sistema de seguridad social.

Las iniciativas mencionadas tuvieron poco impacto en la creación de empleos en el sector formal de la economía, y esta falta de resultados no puede considerarse menor: un plan de gobierno orientado a garantizar el pleno ejercicio de derechos se construye necesariamente sobre la generación de las condiciones que permitan a los miembros de la población laboralmente activa el acceso a puestos de trabajo bien remunerados, con vacaciones pagas, jornada laboral limitada, seguridad social, asociación sindical para la defensa de los intereses comunes. El hecho de que tres de cada cuatro mexicanos ocupados deban trabajar en condiciones de informalidad pone en evidencia que amplios sectores de la población ven

vulnerado su derecho al trabajo y, como consecuencia directa de esta situación, también está limitado el ejercicio de los otros derechos que se derivan del mismo.

La etapa laboral activa constituye además un período clave en el “arco de vida” de los individuos, ya que durante dicha fase se definen importantes condiciones para las siguientes etapas de su vida: una trayectoria laboral signada por la informalidad no sólo puede condenar a los individuos a situaciones de pobreza y vulnerabilidad en el presente, sino que reduce las posibilidades de acceso a un descanso digno al llegar a su vejez.

### **3. Limitantes de la política social para cerrar la brechas de la política económica**

Para hacer un balance de la política social en el país, nos concentraremos en tres aspectos: la política en educación, la política en salud y los programas sociales de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), observando los efectos regionales de dichos programas, para reflexionar sobre su capacidad para contrarrestar los efectos de la política económica.

Si se considera el gasto federal, puede observarse un descenso relativo del gasto financiado por la Secretaría de Educación, contrapesado por un aumento del gasto financiado por otras secretarías. Así, mientras el gasto de la SEP representaba un 98,8% del gasto federal en educación para 1999, dicha participación había caído a 96,5% en 2007. Tomando en cuenta el gasto público total en educación, es posible observar que el gasto financiado por el Gobierno Federal continúa siendo el componente fundamental, aun cuando es posible verificar a lo largo del período un leve incremento del gasto financiando por los gobiernos estatales. Así, durante 1999, el gasto del Gobierno Federal representaba un 82,1% del gasto público total, dicho valor había descendido a 78,31% en 2008. En contrapartida, el gasto estatal se elevó de un 17,7% en 1999 a un 21,47% en 2007, mientras que la participación de los gobiernos municipales en el gasto público total continuó siendo mínima (0,16% en 1999 y 0,2% en 2007). Es de destacar que el gasto privado que realizan las familias mexicanas en educación excede a la suma del gasto financiado con recursos de los estados y municipios, llegando a representar para 2007 un 22,7% del gasto educativo nacional y alcanzando un 1,64% del PIB para 2007.

En materia de cobertura, si bien ha experimentado un aumento sostenido en términos absolutos, la participación de la matrícula de la Educación Básica en la matrícula total ha experimentado un descenso en términos porcentuales. Entre tanto, la matrícula de dicho nivel educativo representaba un 79,5% de la matrícula total para el ciclo 2000-2001, su participación se ubicaba en un 76,5% para el período 2007-2008. Teniendo en cuenta que la cobertura para el nivel es casi universal, dicho descenso puede entenderse como consecuencia del aumento en la participación de la matrícula de otros niveles, antes que una retracción de este nivel educativo.

Resulta interesante destacar que tanto el nivel preescolar como el de media superior fueron los que experimentaron incrementos más sostenidos a lo largo del período. Al mismo tiempo que la matrícula en nivel preescolar representaba un 11,55% de la matrícula total en el ciclo 2000-2001, este porcentaje había ascendido hasta ubicarse en 14,23% para el ciclo 2007-2008. Para la Educación Media



Superior, mientras que en el ciclo 2000-2001 la matrícula del nivel representaba un 9,9% del total, en 2007-2008 se ubicaba en un 11,48% del total.

En los niveles que experimentaron un aumento en la participación, las porciones correspondientes a la educación pública y a la privada evidenciaron tendencias disímiles. Entre tanto, en el nivel preescolar la porción de la matrícula correspondiente a la educación pública sufrió un descenso (de 89,9% del total de la matrícula del nivel para 2000-2001 a 84,9% para 2007-2008), en el caso de la educación media superior la tendencia resultó opuesta (de un 78,21% de la matrícula total del nivel para 2000-2001 a un 80,7% para 2007-2008). Tanto en preescolar como en Educación Media Superior se verificaron además importantes avances en cuanto al grado de cobertura. En preescolar, mientras que en 2000-2001 dicho nivel atendía a un 50,2% de los niños de 3, 4 y 5 años, para 2006-2007 este porcentaje había ascendido hasta ubicarse en un 73%. En la educación media superior, al mismo tiempo que en el 2000-2001 la cobertura (para jóvenes de 15 a 17 años) se ubicaba en un 47,6%, hacia 2006-2007 dicho valor se había incrementado hasta llegar al 58,8% (Secretaría de Educación Pública 2008).

A lo largo del período 2001-2008, el gasto total por alumno creció en casi un 45%, pasando de representar algo más de 13 mil pesos en 2001, a estimarse en casi 19 mil pesos para 2007. Cabe destacar que dicho aumento parece estar explicado fundamentalmente por el incremento en la porción correspondiente al gasto público por alumno, indicador que experimentó un aumento del 44% para el período. En lo que respecta al gasto federal, el incremento del gasto por alumno se constata en todos los niveles educativos: 36% de incremento para nivel preescolar, 35% para nivel primario, 37% para nivel secundario, 32% para profesional técnico, 33% para bachillerato y 33% para Educación Superior. En el ámbito educativo, el programa social de mayor extensión y con más alto impacto durante el período ha sido el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, que desde 2002 sustituyó al antiguo Programa de Salud, Educación y Alimentación (Progresá).

Siendo el pilar de la política social del Gobierno Federal, el Programa Oportunidades propone un enfoque integral en la lucha contra la pobreza, y se sustenta en una serie de acciones conjuntas, focalizadas en las familias objetivo, con la intención de promover su bienestar general (Secretaría de Desarrollo Social 2008). Aumentando las capacidades básicas en Educación, Salud y Nutrición, se busca que las familias puedan superar el círculo de la transmisión inter-generacional de la pobreza. Es por eso que el programa tiene como población objetivo a las “familias rurales y urbanas en condición de pobreza extrema que tienen un déficit de capacidades básicas en educación, salud y nutrición, y viven en localidades con condiciones de accesibilidad y capacidad de atención de los servicios de salud y educación” (Soto y Mora 2008). A lo largo de los últimos años, el total de hogares beneficiarios del programa ha alcanzado un máximo de 5 millones (cifra que se ha mantenido estable desde 2004). Paradójicamente, dado que la accesibilidad a servicios de educación y salud aparece como uno de los criterios utilizados para la selección de los hogares beneficiarios, muchas familias que habitan zonas rurales que no cuentan con dichos servicios quedan excluidas (Soto y Mora 2008).

A través del componente educativo de dicho programa se otorgan becas a niños y jóvenes miembros de las familias beneficiarias que asisten a establecimientos educativos desde tercer grado de primaria a tercer grado de Educación

Media. Para 2008, los montos de las becas fueron desde un mínimo de \$130 mensuales (becarios en tercer grado de primaria) hasta \$720 y \$825 mensuales (becarios hombres y mujeres, respectivamente, en tercer grado de Educación Media) (Presidencia de la República 2008).

Se aprecia una decisiva incidencia de dichas becas en relación al total de éstas en el ámbito educativo, pues para el ciclo 2007-2008 las becas del Programa Oportunidades representaron un 97% del total para Educación Básica y casi un 70% de las dirigidas a la Educación Media y Superior<sup>3</sup>. La cobertura brindada por el programa alcanzó para el ciclo 2007-2008 al 24,6% de la matrícula del sector público, cifra algo menor que la registrada para el ciclo 2006-2007, cuando la cobertura alcanzó un 26% (Presidencia de la República 2008). A dichas becas se suma el apoyo monetario para la adquisición de útiles escolares (o paquetes de útiles ya preparados) que reciben los beneficiarios, tanto del Oportunidades como de los Programas de Acciones Compensatorias y de Escuelas Comunitarias del Conafe.

Asimismo, a través del componente “Jóvenes con Oportunidades”, el programa apunta a generar incentivos para que los beneficiarios que asistan a establecimientos de Educación Media Superior terminen sus estudios. Los becarios que forman parte del programa acumulan puntos durante el tiempo que permanecen dentro del sistema educativo, y éstos se traducen en dinero que se deposita en una cuenta de ahorro a la que el beneficiario puede acceder sólo si concluye sus estudios antes de cumplir los 22 años de edad (Soto y Mora 2008).

En cuanto a la política social en salud, el mayor desafío que enfrenta el gobierno mexicano en relación al sector está dado por la significativa porción de la población que no resulta derechohabiente de ninguna institución de seguridad social. De acuerdo a datos del Inegi, para 2005 la mitad de la población mexicana se encontraba en dicha situación. Tanto durante la administración de Fox como durante la de Calderón, las iniciativas gubernamentales para el sector apuntaron particularmente a revertir esta situación.

De manera similar a lo acontecido en el ámbito educativo, parte importante de las acciones compensatorias para el sector salud se canalizaron también a través del programa Oportunidades. Siendo que el programa identifica los déficit en asistencia sanitaria y acceso a los servicios de salud como una de las problemáticas a las que se ven expuestas las familias que viven en condiciones de extrema pobreza, Oportunidades, a través de su “componente salud”, apunta a proveer a las familias beneficiarias de un Paquete Básico de Servicios de Salud y disminuir los riesgos de desnutrición a partir de la implementación de acciones de ayuda alimentaria, especialmente orientadas a niños y niñas hasta los 5 años y a madres embarazadas o en período de lactancia (Secretaría de Desarrollo Social 2008).

Siendo que el programa se construye desde la perspectiva de la “corresponsabilidad” de las familias, los miembros de dichos hogares tienen la obligación de asistir a los servicios de salud para consultas previamente programadas y a

---

3 Cabe destacar que considerando la distribución de las becas educativas del Programa Oportunidades, del total de becas en 2007, se dirigió a alumnos en Educación Primaria el 50,40%, a estudiantes de Educación Secundaria el 34,52% (evidenciando la suma de ambas categorías que casi 85% del total de becas estuvo orientado a la Educación Básica) y el resto a jóvenes en Educación Superior (Coneval 2008).

talleres de educación para la salud. Diferentes evaluaciones del programa han reportado avances en relación al aumento en la cantidad de consultas llevadas a cabo por las familias beneficiarias, mejoras en las condiciones de nutrición de los niños y niñas beneficiarios, reducción en los días de enfermedad de niños entre 0 y 5 años (Secretaría de Desarrollo Social 2008).

La otra estrategia que el Gobierno Federal ha planteado como eje central de su accionar en el sector ha sido el desarrollo del Seguro Popular de Salud, orientado a brindar cobertura a aquellas familias que no sean derechohabientes de ninguna institución de seguridad social y atender, así mismo, el creciente fenómeno de tener que afrontar el costo exorbitante de atención de enfermedades crónicas o intervenciones complejas (Secretaría de Salud 2008).

A partir del 2007, y de manera paralela al Seguro Popular, el Gobierno Federal puso en marcha el Seguro Médico para una Nueva Generación, orientado a brindar cobertura de salud a los niños nacidos desde diciembre de 2006 que no cuenten con cobertura de salud, y sus familias. Desde su puesta en marcha, la incorporación de familias al Seguro Popular ha mostrado una tendencia creciente, y para 2008 el total de hogares dentro del programa había alcanzado los 7,8 millones, lo cual equivalía a 23,5 millones de beneficiarios. Para 2008, el 71,5% de las familias afiliadas se ubicaban en el decil I de ingresos (familias más pobres) y un 25,5% en el decil II, lo cual muestra que el programa ha seguido una estrategia de focalización orientada a los sectores más rezagados. Sin embargo, el carácter voluntario y la participación de las familias afiliadas en el financiamiento del programa (obligación de la que aparecen exceptuadas las familias pertenecientes a los dos deciles de ingresos más bajos y aquellas que cumplen con ciertos requisitos) ponen en evidencia que los principios sobre los que se sustenta el programa no necesariamente se condicen con la obligación del Estado de brindar cobertura de salud universal y de calidad al conjunto de sus ciudadanos<sup>4</sup>.

A pesar de un crecimiento en términos generales, el programa se ha extendido de manera disímil a lo largo del territorio y los gobiernos estatales han tenido una participación desigual en su financiamiento, lo que constituye una amenaza a la sustentabilidad del mismo en el largo plazo (Secretaría de Salud 2008).

Otras dos cuestiones que merecen ser destacadas son: las políticas sociales en el sector salud parecen haber privilegiado la atención de los grupos etarios más jóvenes. Programas como Oportunidades y Seguro Médico para una Nueva Generación han apuntado a reducir los riesgos que enfrentan los niños y niñas mexicanos más pobres. Más aisladas y menos extendidas han sido las acciones dirigidas a mejorar las condiciones de salud de los grupos de adultos mayores. Una política que tome en cuenta los cambios demográficos previstos para las próximas décadas deberá sin duda revertir este déficit, ya que el envejecimiento esperado de la población implicará un aumento en la complejidad de los cuadros clínicos así como un aumento de la demanda de los servicios de salud.

Otra cuestión que resulta llamativa es que, tomando en cuenta la extensión de las iniciativas del Gobierno Federal para atender al sector, el porcentaje que

---

4 Cabe destacar que el financiamiento del programa de Seguro Popular de Salud tiene carácter tripartito, siendo las tres fuentes de fondos los aportes del Gobierno Federal, los aportes de los gobiernos estatales y las contribuciones de los afiliados (Secretaría de Salud 2008).

las familias mexicanas destinan a financiar gastos en salud haya experimentado variaciones a lo largo del período 1992-2006, mostrando incluso una tendencia levemente ascendente a partir de 2004. Cuando se consideran las cifras desagregadas por nivel de ingreso, el gasto privado en salud evidencia una dinámica claramente regresiva, tal como muestra la Tabla 1. Para 2005 las familias en el decil de ingreso más bajo destinaban un porcentaje mayor de su presupuesto a financiar gastos de salud que las familias ubicadas en el decil de ingresos más altos. Para 2006 las familias más pobres y las más ricas destinaban una proporción similar de sus ingresos a gasto en salud, ubicándose estos valores por encima del promedio.

**Tabla 1.** Evolución del gasto en salud de los hogares mexicanos por decil de ingresos como porcentaje del gasto total

Año	Total	Deciles									
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
1992	2.5	1.8	2.5	2.3	3.0	2.4	3.5	2.6	2.3	2.3	2.4
1994	2.7	2.9	2.4	2.6	2.6	2.4	2.4	1.9	2.6	2.9	3.1
1996	2.6	1.9	2.6	3.4	2.8	2.4	2.3	2.3	2.3	2.7	2.8
1998	2.6	3.0	3.1	2.8	2.1	2.4	3.7	2.3	2.0	2.2	2.9
2000	2.7	3.2	3.1	2.9	3.1	2.8	2.3	2.8	2.3	3.1	2.6
2002	2.4	2.7	3.3	2.2	2.4	2.3	2.3	2.4	2.0	2.9	2.2
2004	3.0	3.4	3.1	2.9	3.0	2.9	2.6	2.9	3.2	3.0	3.1
2005	2.7	3.9	3.9	2.8	2.6	3.1	2.7	2.8	2.7	2.3	2.6
2006	3.1	3.3	2.9	2.6	3.5	2.6	2.6	2.7	3.1	3.1	3.4

Fuente: Inegi. Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares. Serie Histórica.

En cuanto a los programas banderas de la Sedesol, recordemos que el Programa Oportunidades nace con dicho nombre en 2002, pero no es sino la continuación del esquema implementado por el Gobierno Federal en 1997 bajo la denominación de Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá). Es posible entonces hablar de una misma línea de política, solamente que aplicada en dos versiones, y que presentan entre sí sólo algunas diferencias.

Desde su puesta en marcha, tanto Progresá como Oportunidades han sido las iniciativas gestionadas por el Gobierno Federal de mayor envergadura en el área de políticas sociales. En su formulación, la iniciativa intenta no sólo producir mejoras en las condiciones de vida de las familias en lo inmediato, sino atacar los factores que determinan la transmisión intergeneracional de la pobreza.

La extensión alcanzada por Oportunidades queda evidenciada cuando se considera que la cantidad de hogares cubiertos en relación al total de hogares por niveles de ingreso, llega a través de sus diferentes componentes a casi el 43% de los hogares ubicados en el quintil de ingresos más bajo, llegando su cobertura a alcanzar a más del 61% de los hogares más pobres localizados en zonas rurales. Los diferentes componentes del programa tienen un impacto diferencial en el

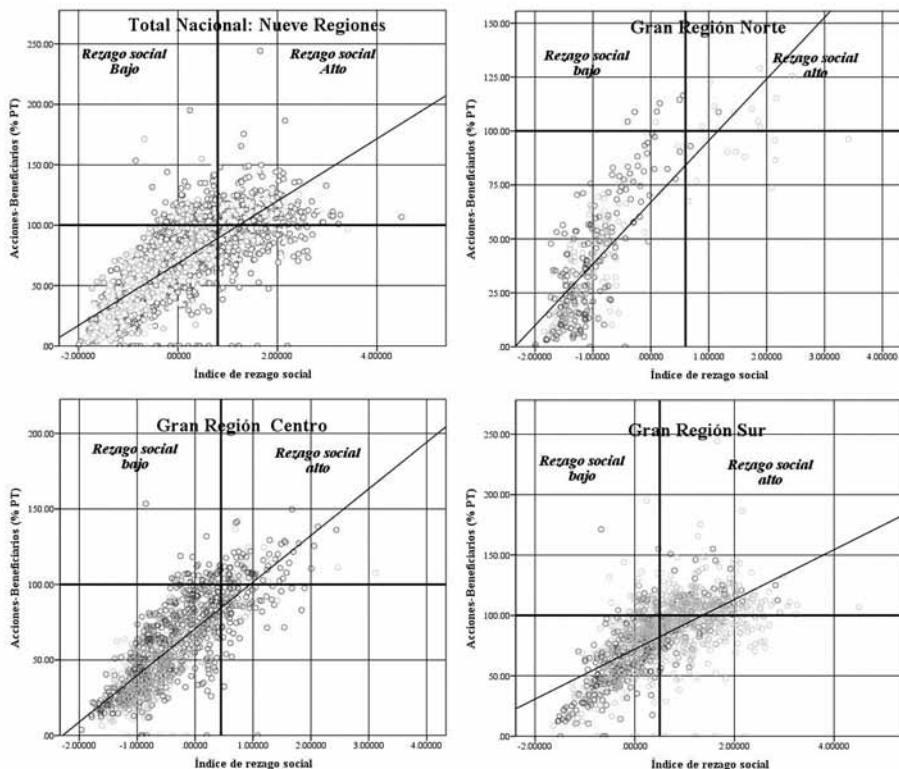
ciclo de vida de los miembros de las familias beneficiarias. Así, mientras los componentes de salud y alimentación apuntan a atender a todos los miembros del hogar, sin importar la edad de los mismos, el componente de educación se concentra en los miembros en edad escolar (desde tercer grado de primaria hasta el doceavo de Educación Media Superior, o sea niños y jóvenes entre ocho y 21 años), el de Jóvenes con Oportunidades (incorporado en 2003) en los miembros jóvenes (hasta 22 años) que asisten a la educación de nivel medio superior, mientras que el componente para adultos mayores (incorporado en 2006) se concentra en los miembros mayores de 70 años o más. A su vez, las transferencias monetarias directas varían de acuerdo al componente, siendo el de salud el único que no supone la entrega de recursos sino la provisión de servicios.

Tomando en cuenta la ejecución del presupuesto del programa para 2006, puede tenerse una más clara idea del peso que cada uno de dichos componentes tiene en términos porcentuales y monetarios. De un total de casi 2 800 millones de dólares asignados a Oportunidades para dicho año, un 54% se destinó al componente Educación (1 504,5 millones de dólares), un 33% al componente alimentario (923 millones de dólares), 7% a adultos mayores (187,9 millones de dólares), 1% a Jóvenes con Oportunidades (24,9 millones de dólares), mientras que el restante 5% se utilizó para financiar gastos operativos (144 millones de dólares) (Secretaría de Desarrollo Social 2007).

Es de suponer que similares porcentajes de distribución se han mantenido en los dos últimos años, aun cuando a partir de la puesta en vigencia de la iniciativa “Vivir Mejor” en 2008 la cuota alimentaria se incrementó con el objetivo de compensar los aumentos registrados por los bienes que componen la canasta alimentaria. Según destaca la Coneval (2008), el sostenimiento en el tiempo y su paulatina expansión a lo largo de los años explican el importante rol que el programa ha tenido en la reducción de los niveles de pobreza alimentaria, en especial en las zonas rurales. En estas últimas, y considerando datos para 2006, se estima que, de no existir el Programa Oportunidades, las familias en situación de pobreza alimentaria pasarían de 25% a 30% del total de la población, siendo el impacto menor en relación a la familias pobres de áreas urbanas.

Diversas evaluaciones han destacado los efectos positivos que Progreso/Oportunidades han tenido en los indicadores de educación, nutrición y salud de las familias beneficiarias, aun cuando todavía no ha podido ser claramente establecido su impacto concreto en la disminución de la transmisión intergeneracional de la pobreza. (Coneval 2008, Soto y Rivera 2008). Más allá de remarcar los efectos positivos, es necesario destacar que, pese a la cobertura sin precedentes que Oportunidades ha alcanzado, diversos análisis señalan que muchas familias en situación de extrema pobreza aún continúan sin atención. Esto resulta como consecuencia de que los criterios de focalización están determinados por las capacidades infraestructurales de las localidades en las que viven las familias a atender. Una mirada al padrón de beneficiarios en los agregados registrados a nivel municipal del Programa Oportunidades, permitió construir una regionalización para apreciar la cobertura. En el Gráfico 1 se pueden apreciar los gráficos de dispersión para el total nacional y las tres grandes regiones entre la cobertura (beneficiarios-población municipal) del programa Oportunidades y el índice de rezago social calculado por el Consejo Nacional de Población (Conapo) en 2008.

**Gráfico 1.** Relación entre cobertura del Programa Oportunidades (beneficiarios-población municipal) y rezago social, total nacional y tres grandes regiones, 2008



**Fuente:** estimaciones del Coneval y Padrón de Beneficiarios de los Programas de la Sedesol. <http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=802224>

Se puede constatar la concentración del programa en los municipios con bajo rezago social en todas las regiones, pero se destaca que en el sur existe una mayor cobertura en los municipios de alto rezago social. Otro aspecto a destacar es la existencia de municipios con cobertura superior a la estimación de la población total, es decir, que la cobertura curiosamente supera a la población, siendo superior al 100%. Es posible que no haya un control efectivo de los reportes que realiza el programa frente al otorgamiento de becas y subsidios y recursos del programa, pues en el ámbito local la población que vive en las zonas rurales aprovecha para ir a las cabeceras municipales a efectuar las compras de víveres y realizar los trámites de los programas sociales de los que son beneficiarios, lo que podría alterar las cifras acumuladas de beneficiarios y superar a la población beneficiaria.

El programa establece como prerrequisito que todas las localidades en las que se implementa de manera completa (incluyendo todos sus componentes) cuenten con instituciones proveedoras de servicios de salud y educación. Se plantea de este modo la paradójica situación de que un importante número de familias en condiciones de extrema pobreza que habita localidades de alta o muy alta marginación, pero que se encuentran alejadas y son de difícil acceso (20% aproxima-

damente del total de localidades de alta o muy alta marginación), no pueden ser beneficiarias del programa ya “que no cuentan con servicios de educación y salud para certificar las corresponsabilidades” (Secretaría de Desarrollo Social 2007).

Esta realidad vuelve a plantear el interrogante de hasta qué punto la adopción de esquemas focalizados resulta adecuada. Por otra parte, cuando los programas incorporan criterios de corresponsabilidad, se hace evidente una nueva paradoja, ya que el otorgamiento del beneficio termina sustentándose no en un derecho inherente a las familias, sino en su capacidad de probar que cumplen con las obligaciones derivadas del esquema de corresponsabilidad. Un excesivo énfasis en la focalización puede también llevar a perder de vista la necesidad de articular el accionar del programa con políticas que, si bien planteadas en el ámbito de otras áreas de acción de gobierno, aparecen como imprescindibles para generar aquellas condiciones que permitan a las familias superar las condiciones de pobreza. Tal como diferentes análisis han destacado, es el acceso al mercado laboral (en especial al mercado laboral formal) el principal factor que explica el aumento en los niveles de ingresos de las familias pobres. En este sentido, las escasas políticas en relación al empleo puestas en marcha por el gobierno mexicano durante las últimas décadas y la falta de coordinación entre Oportunidades y los programas en vigencia (en especial la ausencia de planes que permitan a los jóvenes beneficiarios que concluyen la educación media superior integrarse al mercado de trabajo) plantean un límite a los efectos positivos que éste pueda lograr en torno a la reducción de la pobreza y el pleno ejercicio de los derechos económicos y sociales.

#### **4. ¿La crisis, más eficiente para reducir brechas regionales?**

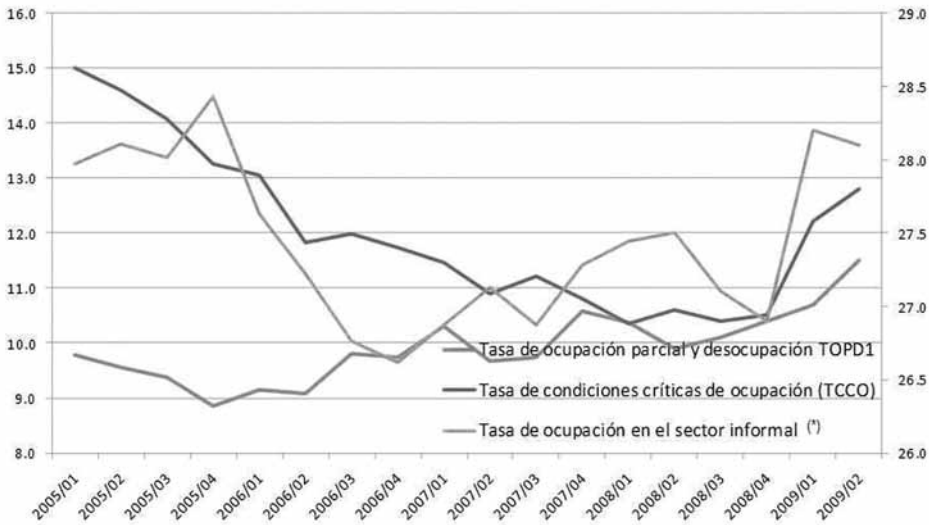
El impacto de la crisis mundial en México, ocasionada principalmente por la recesión estadounidense, ha sido de inmensa magnitud y apenas se están obteniendo cifras sobre sus efectos en la estructura productiva nacional. Según cifras del INEGI, la contracción del Producto Interno Bruto del cuarto trimestre de 2008 fue de 1,65% anual, el sector de la construcción tuvo una contracción del 4,4% y la industria manufacturera el 4,9%, arrastrando también al sector comercial a una reducción de 4,8% de su producción anual en el último trimestre del año pasado, todo ello sin contar las caídas de otros sectores económicos no menos importantes, con lo que la recesión en el país es inminente y se instaló en la actividad productiva al confirmarse la fuerte contracción que muestran las cifras de comercio exterior del país, actividad principalmente dirigida hacia Estados Unidos, del 30,7% anual en febrero de 2009 y de 29,4% en las exportaciones para el mismo período, lo que llevó a una caída en la balanza comercial de 56,2 %.

La estrategia de las empresas industriales y comerciales para enfrentar la crisis económica ha sido la reducción de costos, por medio de la disminución de personal, manteniendo una fuerza de trabajo básica para sostener el proceso productivo esencial. Como resultado, los efectos de la crisis en el mercado de trabajo siguen siendo severos, pues el desempleo abierto pasó de 3,9% en febrero de 2008 a 5,3% en el mismo mes del 2009. La ocupación cayó a 1,7% anual en el cuarto trimestre de 2008 y ello representó una pérdida anual de 750 mil empleos, mientras que en la industria manufacturera esta caída fue de casi 6,6%

anual. La contracción anual al mes de enero del empleo en el comercio al por mayor fue de 0,73% y de 1,46% en el comercio al por menor, en tanto que la caída de la ocupación en la actividad de la construcción fue de 6,3%.

Como se aprecia en el Gráfico 2, la tasa de ocupación en el sector informal de la economía tendría altibajos en el período en que iniciaba la crisis, y posteriormente se presentaría un ascenso pronunciado. Tal comportamiento sería similar con las Tasas de Ocupación Parcial y Desocupación (TOPD), al igual que la Tasa de Condiciones Críticas de Ocupación (TCCO) –que suelen estar en un comportamiento similar pero distanciada de los niveles de tendencia de las tasas de ocupación informal cuando la economía no se encuentra en crisis–, pero la convergencia de los tres indicadores del mercado de trabajo es inminente en la crisis, y su tendencia ascendente es mucho mayor en 2009, cuando los efectos fueron más severos.

**Gráfico 2.** Tasas trimestrales de ocupación y desocupación en el mercado de trabajo 2005-2009



(\*) Tasa de ocupación en el sector informal con escala en el eje derecho.

**Fuente:** Encuesta Nacional de Ocupación Empleo (ENOE), INEGI.

Si bien la tasa de ocupación parcial y desocupación estaba en niveles superiores al 14% en el cierre de 2005, su declive justo antes de la crisis llama la atención, pues en 2007 la tasa estaba en 11% y su comportamiento volátil sería la característica en el período de la crisis.

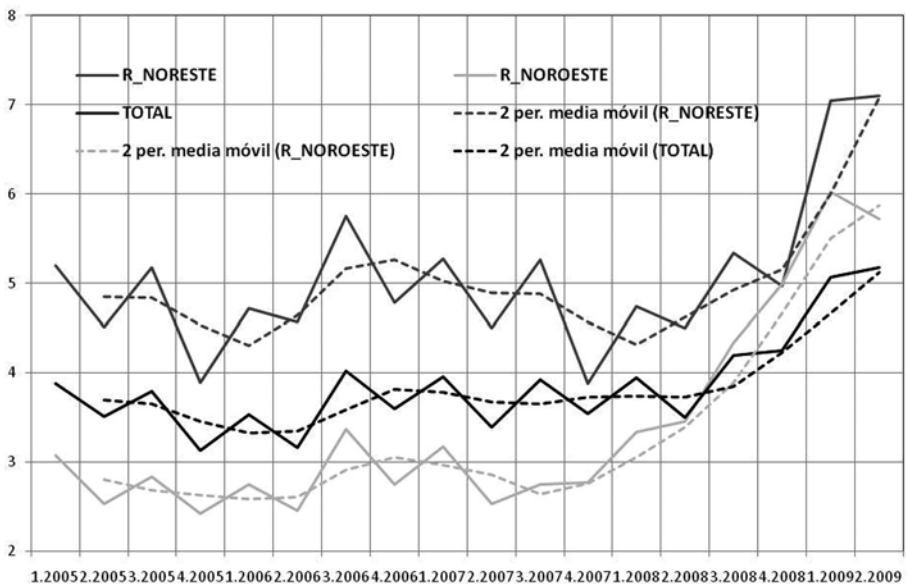
Tal cambio de tendencia va acorde con el registrado en la TCCO, pues su descenso fue pronunciado y continuo desde 2005, elevándose a partir de 2009 como consecuencia de la asimilación en el mercado de trabajo de los efectos de la crisis. La informalización sería la respuesta a la crisis, pues volvería a activar con mayor severidad estrategias de subsistencia, como conocimiento ya vivido en las pasadas crisis.



## 4.1 El impacto de la crisis en la región norte de México

Por regiones, la frontera norte ha sido la más golpeada por la crisis. Estados fronterizos como baja California, baja California sur, Chihuahua, Durango y Sonora mostraron los mayores aumentos en la población desocupada, con rangos de 60% a 120% de aumento en la variación anual del último trimestre del 2008 respecto al del 2007. A este grupo se suma Guanajuato, que registró un incremento en su desocupación del 70,3% anual en el mismo período, y estados como Hidalgo, Quintana Roo, Sinaloa y Tamaulipas, cuyo aumento en la desocupación estuvo entre 40% y 50% en el mismo período. Si utilizamos la agregación de entidades federativas en las ocho regiones que el Sistema de Regionalización Económica establece, podemos agrupar las cifras para la región norte, diferenciando la región noreste con los Estados de Coahuila de Zaragoza, Nuevo León y Tamaulipas, mientras que en la región noroeste se tiene a los Estados de baja California, baja California sur, Chihuahua, Durango, Sinaloa y Sonora.

**Gráfico 3.** Tasas de desocupación en la región norte de México (%PEA). Primer trimestre de 2005 a segundo trimestre de 2009



**Fuente:** Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. STPS-INEGI.

En el Gráfico 3 se encuentra el resultado de agregación y estimación de la tasa de desocupación total nacional y para las dos regiones del norte de México. En ella puede verse que la región noreste pasó de tener una tasa de desocupación de 4,5% de la población económicamente activa al iniciar la crisis a 7% en el segundo trimestre de 2009, lo que significó un aumento de 2,5 puntos porcentuales en la tasa de desocupación, mientras que la región noroeste pasó de niveles cercanos a 2,5% de la PEA en el mismo período, a una cifra aproximada al 6%,

siendo ambas tasas de la región norte muy superiores al promedio nacional, con lo que se aprecia el alto impacto que la crisis está teniendo en los mercados de trabajo de esas regiones fronterizas.

Tal dinámica del mercado de trabajo no sorprendería como justificación de las empresas ante la crisis en una estrategia de reducción de costos y se estaría ajustando a la reducción de 0,28% anual de la inversión fija bruta de diciembre de 2008. La descomposición de ese índice se encuentra en dos rubros: inversión en maquinaria y equipo e inversión en construcción. En el primer rubro las opciones se encuentran en maquinaria nacional o importada, mientras que en el segundo no hay tal desagregación, porque sería nacional. Lo interesante de la observación es que, en situación de crisis, se esperaría que tal indicador estuviese deprimido completamente en sus tres rubros, pero la sorpresa es que los rubros nacionales son los que muestran una contracción, al mismo tiempo que la inversión en maquinaria y equipo importados, si bien sufre una leve desaceleración, sigue con valores altos y nunca llega a ser negativa; por el contrario, cierra diciembre con un crecimiento de 13,1%. Lo anterior nos muestra que las empresas asumen la reducción de los costos variables durante la crisis, pero están aprovechando la misma para adquirir maquinaria y equipo probablemente a menor costo con expectativas positivas para la reactivación económica en mejores condiciones.

No obstante, lo más dramático de todo el escenario es la pérdida del empleo para los trabajadores. En pleno contexto de la crisis, se realizan esfuerzos para que la fuerza de trabajo conserve su empleo, siendo su principal instrumento el conocido “paro técnico”. Con ello se pretende evitar los despidos masivos, la destrucción de empleos y la desarticulación de cadenas productivas, que generan verdaderos estragos a la estructura productiva del país. Para aplicar el “paro técnico”, las empresas suelen asumir cuatro tipos de acciones de carácter temporal, que suspenden o modifican las condiciones de trabajo, dando tiempo a la empresa a su recuperación sin tener que cerrar o entrar a despidos masivos: cierre temporal de sus operaciones, cierre de partes específicas de sus instalaciones vinculadas a procesos productivos de baja dinámica, disminución de las jornadas de trabajo (número de horas por día) y descansos obligados a parte del personal con goce de sueldo menor.

Dado que el “paro técnico” es un acuerdo entre trabajadores y empresarios, se debe realizar bajo un convenio sometido a la aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje, con lo que se previene la incorporación de aspectos arbitrarios. Para ello debe existir claridad en la duración del acuerdo, con las garantías específicas de restablecimiento de las condiciones normales de trabajo, los criterios de selección de trabajadores para reducción parcial de las jornadas o la temporalidad de la suspensión de labores, el nivel de salario que tales trabajadores recibirían, además de posibles nuevos acuerdos de ser necesarios.

En el país se vienen aplicando “paros técnicos” por parte de las empresas industriales, proveedoras principalmente de las grandes compañías automotrices mundiales. En Coahuila aproximadamente 25 mil trabajadores de la industria automotriz aplicaron convenios de “paros técnicos” en diciembre hasta inicios de enero. La empresa Honda ha puesto en marcha esa estrategia bajo acuerdo con los

1 800 trabajadores afectados, parando durante 13 días entre mayo y septiembre, tomándose en cuenta de vacaciones y otro tanto a la mitad de sus salarios.

Ahora bien, el “paro técnico” no significa que se evite el pago de las cuotas obrero-patronales y aportaciones de vivienda respectivas, por lo que queda claro que tanto los trabajadores como el patrón están en la obligación de cubrir las cuotas y aportaciones sin que exista ningún precepto legal que los exima de ello, por lo que las empresas deben realizar los cálculos de Salario Básico de Cotización, efectuar los ajustes y declararlos ante el IMSS, los cuales serán restablecidos cuando el “paro técnico” termina.

El Gobierno Federal viene aplicando un Programa de Paro Técnicos a las empresas de alta exportación en el sector exportador, donde aportará una parte del sueldo de los trabajadores para evitar despidos masivos, pero considerando que 8,5% de la ocupación del país se encuentra en los grandes y representa solamente el 10% del empleo en actividades urbanas, tal programa resulta muy selectivo y desfavorable, desconociendo las mayores necesidades que tiene la estructura productiva nacional, pues muchas de las empresas beneficiadas por el programa federal son compañías extranjeras.

Considerando que la devaluación es insuficiente para reactivar las exportaciones del país en un escenario de continuidad de la crisis económica, y que el programa federal de “paro técnico” favorece a un segmento muy pequeño y selectivo de grandes empresas, es clave seguir observando las próximas cifras del comportamiento de la economía mexicana. Las expectativas en una crisis que se acentúa son desalentadoras y cada vez más desfavorables para la actividad económica de la pequeña y mediana empresa, con una participación del 83% de la ocupación en el universo empresarial (sin contar los micronegocios), por lo que es superior a la exigencia de los programas sociales enfocados a sectores productivos con mayor vulnerabilidad.

## **4.2 Los efectos de la crisis en la migración internacional**

Aproximadamente 12 millones de mexicanos –que representan 9,4% de los nacidos en México– viven fuera del país, principalmente en Estados Unidos, cuya participación de mexicanos aumentó un 8% entre 2005 y 2006. De acuerdo a estimaciones recientes, de los 37 millones de inmigrantes que tiene Estados Unidos, 11,5 millones son mexicanos, representando cerca de la tercera parte de inmigrantes a ese país. La migración mexicana aumentó después de firmado el Tratado de Libre Comercio TLCAN, llegando a ser hasta de 20%, por lo que queda desvirtuado el objetivo del mismo de exportar bienes; lo que se alcanzó fue una “exportación humana”, pues además del aumento de la migración, el contenido de valor agregado a los productos exportados hacia Estados Unidos se lo imprime la mano de obra en las actividades de maquila.

En el país, el efecto de la migración se aprecia en las remesas dirigidas a sus comunidades para cubrir las necesidades básicas de sus familias. Cifras del Banco Mundial (BM) muestran que 73% de las remesas en el mundo van hacia los países en desarrollo, de los cuales México, India y China concentraron en 2007 cerca de 240 mil millones de dólares. Para México, las remesas son la segunda fuentes de divisas detrás de las exportaciones de crudo y por encima de la inver-

sión extranjera directa, y son un renglón importante para sostener la economía mexicana, especialmente de comunidades pobres. El flujo monetario llega a más de 500 municipios. Según datos del Banco de México, tan solo en 2007 los migrantes mexicanos enviaron al país 23 969 millones de dólares.

**Gráfico 4.** Total de remesas en dólares y operaciones 1996-2009  
(Tasas de Crecimiento Porcentual)



**Fuente:** Observatorio de Política Social y Derechos Humanos, Incide Social, elaborado con información de Banco de México.

En un contexto de crisis económica mundial y de recesión en Estados Unidos, al temor del efecto que tendría el descalabro de los mercados globales en México, se agregó el posible escenario de millones de mexicanos regresando al país, provenientes del otro lado de la frontera norte. Esto habría podido convertirse en un problema de desestabilización social, pues ese mismo flujo había migrado porque el país no había logrado incluirlos en su modelo de desarrollo. Sin embargo, para tranquilidad de los gobernantes actuales, los propios migrantes han logrado valorar con precisión sus apuestas de movimientos y costos que implican, decidiendo quedarse en Estados Unidos, debido a que su retorno es por mucho más elevado en sacrificios y en vinculación a una precariedad ya conocida. Lo que sí se siente es la caída de las remesas de los migrantes hasta de un 18%, reportada por los intermediarios. Según el Banco de México, hasta octubre las remesas sumaban 19 970 millones de dólares, mientras que en el mismo período del año pasado el monto fue de 20 362 millones de dólares, es decir que el flujo se había contraído 1,92%. En efecto, el Gráfico 4 muestra la fuerte desaceleración de las remesas desde 2006, pero que pasó a una caída anual del flujo mensual a finales de 2007.

**Tabla 2.** Población ocupada estatal 2007-2009, según grado de intensidad migratoria (2000)

Entidad Federativa	Índice de intensidad migratoria	Grado de intensidad migratoria	Promedio Anual			Promedio de Crec. % Anual			Promedio de Crec. % Trimestral		
	2000	2000	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Zacatecas	2.58352	Muy alto	539579	519425	510042	4.60	-3.73	-1.69	0.98	-1.34	-0.05
Michoacán	2.05950	Muy alto	1555583	1582713	1551655	-1.72	1.76	-1.54	-0.65	1.06	-1.34
Guanajuato	1.36569	Muy alto	1894591	1909167	1881229	0.88	0.77	-1.55	-0.09	0.10	-0.28
Nayarit	1.27041	Muy alto	407719	418104	423452	0.13	2.55	0.58	-0.15	0.46	1.21
Durango	1.09000	Muy alto	566016	578301	566432	2.59	2.20	-2.49	1.30	-0.32	-0.34
Aguascalientes	1.03883	Alto	423878	428547	424039	4.36	1.10	-1.11	0.81	0.25	-0.31
Jalisco	0.88785	Alto	2929706	3027022	2947054	2.32	3.34	-2.83	1.13	0.14	-0.66
Colima	0.80260	Alto	259170	279586	279624	-0.08	7.88	1.29	0.15	2.46	-1.42
San Luis Potosí	0.67344	Alto	969536	988827	972417	3.01	2.06	-2.49	1.49	-0.93	0.35
Morelos	0.51921	Alto	683509	704775	704125	2.17	3.12	-0.02	0.58	0.75	0.47
Guerrero	0.42772	Alto	1193976	1238777	1236064	3.10	3.80	0.44	1.07	0.29	0.47
Hidalgo	0.39700	Alto	900477	932711	915708	-2.63	3.60	-1.76	0.00	0.67	-0.72
Chihuahua	-0.00082	Medio	1357828	1396627	1324303	1.12	2.88	-5.05	-0.03	0.81	-2.19
Baja California	-0.00104	Medio	1239369	1316510	1312278	2.62	6.22	0.01	0.34	1.70	-0.09
Querétaro	-0.04158	Medio	648041	669958	647920	1.92	3.39	-2.99	0.89	0.80	-2.28
Oaxaca	-0.26377	Medio	1396684	1408253	1412265	-0.92	0.87	0.67	-0.31	0.06	0.14
Sinaloa	-0.26620	Medio	1100024	1114449	1119537	-2.62	1.31	-0.14	0.04	0.28	0.08
Puebla	-0.42263	Medio	2256833	2254164	2216008	2.88	-0.11	-2.03	0.16	-0.38	-0.65
Tamaulipas	-0.42994	Medio	1303953	1341811	1309082	1.91	2.92	-2.92	0.26	0.36	-0.08
Coahuila	-0.47955	Medio	1031809	1076129	1039677	4.41	4.30	-3.96	0.38	0.67	-0.92
Sonora	-0.63929	Bajo	966444	1015810	997226	-0.38	5.13	-1.88	0.86	1.00	-0.21
Nuevo León	-0.66630	Bajo	1905427	1948350	1931367	2.59	2.25	-0.92	0.05	0.53	-0.28
Veracruz	-0.70717	Bajo	2838017	2867417	2817496	3.89	1.04	-2.12	0.26	0.14	0.13
Tlaxcala	-0.73806	Bajo	430140	435805	432653	1.36	1.33	-0.14	0.40	0.37	1.61
México	-0.74732	Bajo	5719249	5796392	5840984	1.27	1.37	0.77	-0.51	0.72	0.74
Baja California Sur	-0.86423	Bajo	238368	257755	257649	5.98	8.16	0.50	2.35	1.48	-1.04
Distrito Federal	-0.90984	Muy bajo	3954663	3979218	3883175	0.18	0.63	-2.81	-0.23	-0.16	-0.42
Yucatán	-1.08207	Muy bajo	833536	850413	867871	3.74	2.04	2.39	-0.11	1.10	0.65
Quintana Roo	-1.14632	Muy bajo	584089	625494	623762	8.15	7.10	0.17	1.11	1.66	-0.54
Campeche	-1.19328	Muy bajo	324533	338585	336496	-0.73	4.35	-0.16	-0.21	1.65	-0.31
Chiapas	-1.24572	Muy bajo	1555233	1610794	1620028	0.87	3.58	1.25	0.26	1.10	0.29
Tabasco	-1.27065	Muy bajo	759478	792794	770219	3.72	4.41	-2.90	1.01	1.02	-0.64

**Fuente:** cálculos propios a partir de Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. STPS-INEGI y Conapo.

En la Tabla 2 podemos apreciar la ocupación estatal entre 2007 y 2009 respecto al nivel y grado de la intensidad migratoria internacional. En ella se pueden observar las entidades federativas con mayor intensidad migratoria, como Zacatecas, Michoacán, Guanajuato y Durango, que reportaron a su vez caídas en la ocupación trimestral y anual, con excepción de Nayarit, pese a su muy alto grado de migración internacional. En el siguiente grupo de entidades federativas con alto grado de migración, el efecto de contracción en la ocupación no fue tan generalizado. En Aguascalientes, Jalisco, Colima e Hidalgo se registró una caída en la ocupación trimestral, pero en el comportamiento anual se sumarían los estados de San Luis Potosí y Morelos, siendo positivo el crecimiento de la ocupación en Guerrero.

En el grupo de estados con un grado medio de intensidad migratoria, la caída de la ocupación tanto trimestral como anual fue generalizada, siendo evidente en los estados de Chihuahua, Baja California, Querétaro, Sinaloa, Puebla, Tamaulipas y Coahuila. Parece interesante observar que Oaxaca no registra una caída de la ocupación sino, por el contrario, un notable incremento respecto al comportamiento de los demás estados en el grupo migratorio de intensidad media.

Para el grupo de bajo grado de migración internacional, también se observó una caída en la ocupación, principalmente en Sonora, Nuevo León, Veracruz, Tlaxcala y baja California sur, mientras que el Estado de México lograría un crecimiento en la ocupación tanto trimestral como anual, siendo afectado de manera marginal solamente en 2007. En el último grupo de grado migratorio muy bajo, la contracción en la ocupación se presentó en el Distrito Federal, Quintana Roo, Campeche y Tabasco, mientras que en los estados de Yucatán y Chiapas la ocupación seguiría en aumento. Lo anterior nos estaría mostrando que la crisis golpeó a los estados, no solamente con mayor vinculación a la estructura global y al comercio internacional estadounidense, sino que los estados con mayor pobreza, como Oaxaca, Guerrero y Chiapas, quedaron “blindados por la marginación y la pobreza” al efecto de la crisis global.

## 5. Conclusiones

La dependencia comercial de México con Estados Unidos ha dado como resultado una frágil estructura productiva, vulnerable a los embates que las crisis económicas globales generan desde el norte y hacia las demás regiones económicas, y que impactan directamente en los sectores económicos del país. La poca diversificación del comercio mexicano y su baja capacidad de abastecimiento a una conformación real de cadenas productivas que sustenten el desarrollo regional y local dan cuenta de los permanentes errores en materia de política económica. La integración comercial con el resto de América Latina es muy baja y ese mercado sale desaprovechado como región y aliado para reducir la dependencia con el vecino de la frontera norte.

Las reformas que ha realizado México no son suficientes para tornarlo un país con una estructura competitiva capaz de hacer frente a la amenaza comercial que en la actualidad están mostrando los países del sudeste asiático, especialmente China y la India. De esta manera, las reformas que le permitieron a México alcanzar una relativa estabilidad económica, y principalmente cambiaria, también le demarcaron una sobrevaloración del peso que se ha desplomado en la actual crisis, mostrando la fragilidad de la economía a los efectos del contagio financiero internacional. Si bien las reformas políticas le han abierto un clima de mayor democracia, tampoco logran el cometido y se pierden junto con los esfuerzos de montar reformas estructurales tanto económicas como sociales.

La ausencia de propuestas con un terminado social que apunte a procesos de inclusión que permitan la reactivación de la demanda interna, terminan minando los esfuerzos de los sectores productivos. La dependencia de la economía interna del petróleo, especialmente del gasto público, además de la dependencia de la inversión extranjera directa y de la actividad maquiladora en las regiones económicas de México, también arrojan un escenario desolador que para nada ayuda en la presente crisis. Con un sector primario deprimido tanto por las recurrentes caídas de los precios internacionales de los productos agrícolas, como por el repliegue de la actividad productiva desplazada por el interés de impulsar las actividades urbanas (industriales y comerciales), se ha llegado a un marcado desequilibrio regional, contaminado por la epidemia

de precarización que se refleja en los mercados de trabajo urbano y los nuevos escenarios de pobreza en las ciudades.

La política social no ha sido suficiente para la construcción de oportunidades efectivas que garanticen en el ámbito local una ruta de desarrollo.

En un marco normativo en que la Ley Federal de Desarrollo Social de México se ha actualizado como uno de los principales instrumentos para dar cumplimiento a los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (Desca), sustentada en la universalidad de los mismos, se da lugar a contradicciones, cuando en la implementación de los mismos y las obligaciones de la ley se traducen en las acciones de la política pública, con programas sociales diseñados de manera asistencialista, focalizada y fragmentada pero sin visión integradora para lograr el cumplimiento de los compromisos de los Desca.

Los programas sociales recién muestran sus incipientes resultados frente a la magnitud de la deuda social, que impide un ascenso en la escalera al desarrollo estable y con oportunidades confiables. La política de educación y de salud y los programas de combate a la pobreza, como Oportunidades, si bien dan muestras de bondades tanto en cobertura como en montos de inversión, adolecen de articulación con la política económica y padecen la ausencia de la política de desarrollo regional, tan necesaria para la construcción del sistema de articulación social local-regional.

El predominio de la industria maquiladora en la región norte, la actividad agroindustrial del centro del país y la característica del empleo terciario en la Ciudad de México y la región sur, muestran que este tipo de estructuras productivas regionales dejan ver las zonas urbanas que son más vulnerables a los efectos de las crisis, como la actual, con un contagio proveniente de Estados Unidos.

La necesidad de elaborar y aplicar políticas macroeconómicas que puedan diluir el fantasma permanente de las crisis en México debe acompañarse con procesos de mediano plazo que busquen la reducción de la vulnerabilidad económica de las regiones y de su población.

## Referencias bibliográficas

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social –Coneval. *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008*. Ciudad de México: Coneval, 2008.
- Coraggio, José Luis. *Política social y economía del trabajo*. Madrid: Dávila Editores, 1999.
- Esping-Andersen, Gösta. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Kauffer Michel E.F. «Las políticas públicas: algunos apuntes generales» *Ecofronteras*, No. 16. Ciudad de México, 2002: 2-5.
- \_\_\_\_\_. *Informe de Gobierno 2007*. Ciudad de México: Gobierno Nacional de los Estados Unidos Mexicanos, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Informe de Gobierno 2006*. Ciudad de México: Gobierno Nacional de los Estados Unidos Mexicanos, 2006.
- Lowi, Theodore. «Four Systems of Policy, Politics and Choice». *Public Administration Review*, Vol. 32, No. 4 (Jul. – Aug), 1972: 298-310.

- Ocampo, José Antonio. «Las concepciones de la política social: Universalismo vs. Focalización» [en línea]. *Nueva Sociedad*, No. 215, mayo-junio, 2008: 36-61. <[http://www.nuso.org/upload/articulos/3521\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3521_1.pdf)> (último acceso: 15 de mayo de 2009).
- Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell. *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación*, Doc. CEDES/G. E. CLACSO N° 4, 1976.
- Palumbo, Dennis. *The politics of program evaluation*. Newbury Park, California: Sage Publications, 1987.
- Parsons, Wayne. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Ciudad de México y Buenos Aires: FLACSO-México y Miño y Dávila Editores, 2007.
- Presidencia de la República. *Informe de Gobierno 2008*. Ciudad de México: Gobierno Nacional de los Estados Unidos Mexicanos, 2008.
- Secretaría de Desarrollo Social. *Oportunidades, un programa de resultados*. Ciudad de México: Secretaría de Desarrollo Social, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Oportunidades. El papel del programa Oportunidades en la cohesión social*. Ciudad de México: Secretaría de Desarrollo Social, 2007.
- Secretaría de Educación Pública. *Segundo Informe de Labores 2007-2008*. Ciudad de México: Secretaría de Educación Pública, 2008
- Secretaría de Salud. *Sistema de Protección Social en Salud. Informe de Resultados Primer Semestre 2008*. Ciudad de México: Secretaría de Salud, 2008
- Soto Romero, José Mario y José Jorge Mora Rivera. *Evaluación de Consistencia y Resultados 2007*. Ciudad de México: Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2008.