

## Seminario Universitario de la Cuestión Social

### Comentario a la presentación del *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2020*

por José Nabor Cruz Marcelo, Secretario Ejecutivo del CONEVAL

Iliana Yaschine Arroyo, Investigadora del PUED-UNAM

17 de marzo 2021

- Los **Informes de evaluación de la política de desarrollo social del Coneval** han sido desde su primera publicación una **contribución importante** al conocimiento sobre la pobreza y la política social del país, así como a la transparencia y rendición de cuentas.
- En este informe de 2020 se **brinda información relevante** sobre la evolución de la pobreza, la situación de bienestar de grupos prioritarios y las características de la política social de la actual administración federal. Todo esto situado en el marco de la compleja y preocupante coyuntura que estamos viviendo a partir de la pandemia por COVID-19.
- En mi **comentario me referiré a algunos aspectos del informe** que me interesa destacar, principalmente relacionados con la política social federal, si bien iniciaré con un par de comentarios sobre los datos de pobreza y la situación de grupos prioritarios.

#### 1. Pobreza

El informe presenta la evolución de la **pobreza** entre 2008 y 2018, la cual muestra una leve reducción en la incidencia en el transcurso de esa década. Podrían haber sido relativamente buenas noticias, de no ser por las consecuencias económicas y sociales de la pandemia que generarán, de acuerdo con datos del propio CONEVAL, así como de otras fuentes (PUED, Equide, CEPAL) un fuerte incremento en la pobreza de ingresos (derivado del aumento en la desocupación y pérdida de ingresos), además de un aumento en las carencias asociadas a derechos sociales (ej: alimentación, seguridad social, salud, educación).

#### 2. Grupos prioritarios

El informe destaca **adecuadamente la existencia de grupos de población que históricamente han estado y continúan en desventaja** en el ejercicio de derechos sociales y que, como resultado de la pandemia, podrían profundizar su situación de vulnerabilidad (mujeres, indígenas, personas con discapacidad, niños, adolescentes, jóvenes y personas mayores). Estos son precisamente los grupos que prioriza la política social federal en turno. Las recomendaciones que hace Coneval para reducir las brechas existentes son relevantes.

#### 3. Política social federal

Al respecto el informe toca cuatro temas: el enfoque de la política social, su abordaje territorial, su integralidad y su adaptación como respuesta a la pandemia. Abordaré brevemente cada uno de ellos.

### **3.1 Enfoque de la política social**

- Con base en documentos oficiales, como el Plan Nacional de Desarrollo vigente y los programas sectoriales (principalmente Bienestar), Coneval hace un trabajo, que en mi opinión no es sencillo, para dar sentido y coherencia a la propuesta de política social del gobierno federal actual.
- El gobierno federal propone una “nueva política social”, que forma parte de lo que denomina como un cambio de paradigma respecto a la política social “neoliberal” de los gobiernos anteriores, a la cual caracteriza por estar dominada por los programas de transferencias condicionados y focalizados, y por tener la finalidad principal de generar un piso mínimo de derechos sociales.
- Por el contrario, la política social actual se propone como una en la que el gobierno será garante de derechos y con base en la cual se logrará el acceso universal al bienestar, lo cual se equipara con el ejercicio efectivo y universal de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Para ello, se propone transitar de un conjunto de programas y acciones focalizadas (en los gobiernos previos) hacia un sistema de bienestar universal, que atienda de forma progresiva e integral el acceso a los derechos en todo el ciclo de vida, priorizando grupos y territorios históricamente discriminados.

### **3.2 Abordaje territorial de la Política social**

- Coneval da cuenta de la intención del gobierno actual de instrumentar una política social con enfoque territorial. Analiza los criterios de selección de las Zonas de Atención Prioritaria (que se identifican a partir de indicadores de concentración de población indígena, niveles marginación e incidencia de violencia) y acertadamente llama la atención sobre la necesidad de revisarlos, así como de definir políticas de desarrollo específicas para cada tipo de municipio, los cuales tienen particularidades según se hayan seleccionado acorde a cada tipo de indicador.

### **3.3 Integralidad de la política social**

- El informe refiere la intención del gobierno federal de lograr una política integral, con base en la coordinación efectiva de las intervenciones. Lo cual, debe decirse, ha sido un propósito de la política social de larga data, con resultados hasta ahora poco alentadores.
- Para evaluar la integralidad de la política Coneval analiza, a partir de la revisión de los 17 programas sociales prioritarios, su coherencia (en función de la atención a los riesgos que enfrentan los diversos grupos de población) y la coordinación para la operación de los programas.
- De los resultados del análisis de coherencia y coordinación me interesa destacar los siguientes:
  - a) El predominio que, según nos comenta Coneval, tiene la entrega de apoyos directos (principalmente transferencias monetarias) como instrumento de política, rasgo que compartiría con la política social anterior (si bien con diferencias en el diseño, en cuanto a los objetivos de los programas, las poblaciones objetivo y los montos, entre otros elementos).
  - b) La ausencia que identifican de intervenciones para lograr la atención de algunos de los riesgos que enfrentan las personas en las distintas etapas del curso de vida (ej. atención

médica y de desarrollo cognitivo a la infancia, atención médica de adultos, y atención médica o de discapacidad de adultos mayores).

- c) La falta de articulación necesaria entre los programas relacionados con la autosuficiencia alimentaria.
  - d) La existencia de un nuevo modelo/mecanismo de coordinación que busca lograr la integralidad en la operación de los programas, a partir de una instancia de coordinación común para todos ellos, en la lógica de reducir a los intermediarios. Coneval considera que éste puede ser un acierto. Sin embargo, identificaron diversas “áreas de oportunidad”, que se relacionan, por ejemplo, con una insuficiente capacitación de los servidores de la nación, el haber iniciado el levantamiento del Censo del bienestar antes de concluir el diseño de los programas prioritarios, y con problemas de confiabilidad en la información recogida por este Censo. Esto también conlleva la necesidad de un padrón único de beneficiarios.
- La valoración que hace Coneval en relación con la coherencia me parece interesante, sin embargo, se limita a un análisis de coincidencias/complementariedades en el diseño y queda pendiente conocer el alcance efectivo que tiene este conjunto de programas (cuya cobertura en general es limitada, ya sea por presupuesto o por la definición de su población objetivo) para cubrir los riesgos de la totalidad de la población en sus distintas etapas de vida (en una lógica de universalidad).
  - En cuanto a la coordinación, me pregunto, ante la desaparición del personal operativo de los programas, por la cobertura territorial efectiva que se logra con los servidores de la nación y los Centros Integradores de Desarrollo, los cuales, según reporta Coneval, en diversas zonas del país se encuentran a distancias considerables de la población que buscan atender. Cabe añadir, que esta cobertura territorial y su capacidad de atención a la población seguramente se han visto comprometidas a raíz de las nuevas responsabilidades asignadas a los servidores de la nación durante la pandemia.
  - Me quedo con ganas también de saber más en relación con una valoración de la política social del gobierno actual en comparación con la de los gobiernos anteriores. Por ejemplo, ¿en qué medida los cambios en los instrumentos específicos de intervención, como fue la cancelación de Prospera y Seguro Popular o la modificación de programas como Estancias Infantiles, así como la creación de los nuevos programas, habrían mejorado (o empeorado) el bienestar de la población?

### **3.4 Oferta gubernamental para la atención de la contingencia sanitaria**

- Coneval, desde 2020, ha manifestado la preocupación por los efectos de la contingencia sobre la pobreza, el empleo, el ingreso, la salud, la educación, la alimentación. Ha habido información de fuentes diversas (Equide, PUED, CEPAL, Acción Ciudadana Frente a la Pobreza) que ha contribuido con evidencia sobre el tamaño de dichos efectos. Como ejemplo, podemos referirnos nuevamente a las estimaciones sobre el incremento de la pobreza que, de acuerdo con las distintas fuentes, ya citadas, podría alcanzar a más de 10 millones de personas.
- Considero que es muy valioso el esfuerzo que supuso sistematizar los 53 distintos programas (31) y acciones (22) que el gobierno (y Coneval) consideran que han sido útiles para mitigar diversos efectos negativos de la pandemia.

- Como se señala en el documento, con excepción de uno, los programas existían previo a la pandemia y no fueron diseñados para atender una crisis como ésta. En 15 de los 31 programas analizados, se hicieron modificaciones para mejorar sus efectos sobre la población en esta coyuntura (ej: adelanto de entrega de transferencias, cambio a formato digital de algunos procesos). Con base en esto, podemos decir que, al parecer, el gobierno federal considera que con los programas que operaban previo a la pandemia y las modificaciones hechas es suficiente para atender los efectos de la crisis económica y social que estamos viviendo.
- El análisis de Coneval identifica las características de estos programas/acciones (como son sus objetivos, el grupo al que se dirigen, el derecho social que atienden). Sin embargo, no contempla una valoración que incluya su monto presupuestal, su cobertura o sus resultados en cuanto a amortiguar las consecuencias adversas de la pandemia sobre el bienestar de la población.
- El análisis presentado por el Coneval da pie para hacerse algunas preguntas relevantes en este momento. Por ejemplo:
  - a) ¿Es suficiente la intervención federal como estrategia para mitigar los efectos económicos y sociales de la pandemia?
  - b) ¿No existe información pública que permita conocer el tamaño (presupuesto, cobertura) y los resultados de la política social federal identificada como instrumento para mitigar dichos efectos?
- Coneval, correctamente, sugiere al gobierno federal la necesidad de redoblar esfuerzos en la protección social a corto plazo y articularlos con el fortalecimiento del Estado de Bienestar en el largo plazo.
- Me parece que es crucial decir de forma enérgica que el gobierno federal en México se ha quedado atrás en la aplicación de instrumentos de protección social específicos creados para enfrentar los efectos nocivos de la crisis sobre el bienestar de la población.
- Existen múltiples experiencias en América Latina y a nivel internacional respecto a la aplicación de un conjunto de intervenciones coyunturales para proteger el empleo, el ingreso y el ejercicio de derechos sociales. Entre las opciones de política, por ejemplo, se ha mostrado la eficacia de la creación de nuevas transferencias de emergencia (monetarias o en especie) para proteger el ingreso de la población, así como el aumento en la cobertura y los montos de los programas de transferencias existentes. Esto supondría un incremento del gasto público, así como un buen diseño e instrumentación, de forma tal que se atendiera a los sectores afectados.
- Nuestro gobierno federal, hasta ahora, ha decidido no instrumentar medidas de emergencia en materia económica y social.
- El Panorama Social de AL de la CEPAL, publicado recientemente, reporta un escenario para México que contrasta negativamente con el de muchos de los países latinoamericanos, sobre todo aquéllos con nivel de desarrollo semejante al nuestro:
  - a) Tenemos uno de los presupuestos más bajos de la región para medidas de emergencia en esta coyuntura, que es de 0.42 puntos del PIB, comparado con 4.02 puntos de Brasil, lo cual se suma a un ya de por sí bajo gasto social como proporción del PIB (9.3% vs 17.7% de Uruguay).

b) Asimismo, reporta que el monto promedio de las transferencias monetarias del gobierno mexicano durante la pandemia representa sólo el 35% de una línea de pobreza, lo cual es claramente insuficiente.

#### **4. Cierre**

- Por último, sin duda el punto de llegada de los esfuerzos de política social debe ser un sistema de bienestar universal basado en un enfoque de derechos (como lo plantean los documentos del gobierno federal, de Coneval y como se ha propuesto desde múltiples otros espacios académicos y de la sociedad civil).
- A mí, después de leer el informe, con una mirada de más largo plazo, más allá de nuestra coyuntura actual, me queda una interrogante central. ¿En qué medida la propuesta de política social de esta administración significa (o no) el cambio de paradigma que sugiere y sienta (o no) las bases para un avance real hacia la creación de ese sistema de bienestar universal? Yo, al menos, no veo que el camino en esa dirección esté trazado.