



SEMINARIO UNIVERSITARIO DE LA CUESTIÓN SOCIAL

Política social en el gobierno actual

11 de marzo de 2020

Ponente: Dr. José Nabor Cruz Marcelo - *Secretario Ejecutivo del CONEVAL*

Comentarista: Dr. Héctor Nájera - *Investigador del PUED - UNAM*

Antes de redactar este documento quiero señalar que la ponencia del Dr. José Nabor Cruz estuvo acompañada de una presentación en Power Point que incluiré como anexo y que podría repetir de forma gráfica la exposición realizada.

La presentación consta de dos grandes apartados, el primero es presentar la idea de cómo se concibió la metodología para la medición multidimensional de la pobreza y el segundo apartado es compartir la creación de una nueva herramienta que es un sistema de información de derechos sociales.

El CONEVAL fue creado en 2004 con dos grandes atribuciones que son la evaluación de la política social que anualmente evalúa alrededor de 240 programas sociales y desde agosto de 2019 se está evaluando a 17 programas prioritarios de la administración federal actual.

La otra área de interés es la de medición de pobreza que fue evaluada después de analizar distintas posibilidades y que quedó establecida por el CONEVAL entre 2006, 2007 y 2008 y las cifras que se han obtenido son las que toma como oficiales el Estado mexicano.

En la definición de la medición de la pobreza multidimensional, que analiza seis grandes carencias, no mide solamente el ingreso sino también mide el rezago educativo, el acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad de la vivienda y los servicios básicos y acceso a la alimentación, existen también otros elementos que no cuentan con la base estadística suficiente pero que se contemplan como el medio ambiente sustentable o la existencia de la discriminación por distintas causas

Toda la información de la que se nutre el CONEVAL proviene del INEGI a través de los censos de población y vivienda de 2010, los datos de la encuesta inter censal de 2015 que sirven para

estimar las dimensiones de pobreza a nivel municipal y las encuestas bianuales de ingreso-gasto de los hogares (ENIGH).

Lo que se ha logrado con esto es que ya se puede hacer comparable la evolución de distintos indicadores desde 2008 y hasta 2018, así ya existen datos de población promedio nacionales, desagregados por la parte urbana, rural y municipal así como información consistente por sexo, niños, niñas y adolescentes, minorías étnicas, adultos mayores y personas con discapacidad entre otras.

Con estas cifras ya se pueden hacer análisis para medir la pobreza en un período de 10 años, en 2008 había 49.9 millones de personas en situación de pobreza frente a casi 52 millones para 2018, si este ejercicio se hace de manera porcentual se pasa de 44 % a 45.9 % y esto se explica por el crecimiento de la población que en 2008 era de aproximadamente 110 millones mientras que en 2018 había crecido a 125.9 millones.

Ahora bien, si se toman las cifras de pobreza extrema, aquí si ha habido una disminución al pasar para estos mismos años de 11 % a 5.4 % que en número de personas significó pasar de 12.3 millones de personas en pobreza extrema a 9.3 millones.

A continuación se revisa la evolución de cada una de las seis carencias asociadas a esta medición multidimensional de la pobreza.

En lo que se refiere al rezago educativo, este ha disminuido en el período al pasar de 24.5 millones de personas (21.9 %) a 21.1 millones (16.9 %).

El rezago en los servicios de salud también experimentó una disminución con la introducción del seguro popular lo que permitió que las personas con cobertura prácticamente se estabilizaran entre 2014 y 2018 en 19.2 % de la población, ahora lo que se espera es empezar a medir los resultados de la desaparición del seguro popular y la creación del INSABI y habrá que ver cómo transitar de un sistema a otro y que pueda seguir habiendo comparabilidad en la medición.

En cuanto a la carencia del acceso a la seguridad social es un tema muy sensible dado que muestra el nivel de protección social de la población económicamente activa y que da cuenta de la precariedad laboral que vive el país, 71.7 millones de personas no cuentan con acceso a la seguridad social, para decirlo de otra manera, mas de 60 % de la población económicamente activa no cuenta con seguridad social.

La carencia por la calidad y el espacio de las viviendas tienen que ver con los tres niveles de gobierno y los datos indican que existen alrededor de 24 millones de mexicanos que no cuentan con alguno de los elementos básicos para tener una vivienda digna, tienen déficit en agua, drenaje, electricidad o gas.

Las carencias por acceso a la alimentación señalan que para 2018 todavía más de 25 millones de mexicanos sufren de esta carencia y esto está directamente relacionado con los ingresos, las personas que reciben ingresos por debajo de la línea de pobreza extrema son alrededor de 21 millones tomando como medida a las personas que ganan menos de \$1600.00 en zonas urbanas y \$1140.00 en zonas rurales. Si se toma en cuenta la sumatoria de las canastas alimentarias y no alimentarias que significan poco mas de \$3000.00 pesos mensuales en zonas urbanas y \$2100.00 en rurales, hay poco mas de sesenta millones de mexicanos.

Con esta misma metodología se señala que solamente 21.9 % de la población no es pobre ni es vulnerable no tiene ninguna de las seis carencias que se señalaron antes, esto es, alrededor de 27.4 millones de mexicanos se encuentran en esta circunstancia.

A partir de todo este análisis se dan dos agendas para el CONEVAL, la primera de ellas tiene que ver con buscar garantizar el ingreso básico y la otra es que el acceso sea efectivo.

La planeación del CONEVAL para 2018-2026 se planteó que para finales de 2019 se contara con un Sistema de Información de los Derechos Sociales con un enfoque en los Derechos Humanos (SIDS-DH).

Ya se logró avanzar en varias variables desagregados por derecho social y también por entidad federativa con un piso mínimo que es la medición multidimensional de la pobreza y la idea es que se vaya avanzando en el alcance de los derechos humanos y en la calidad de los servicios también en otros renglones como son la parte cultural y ambiental entre otros. (El ponente da una gran cantidad de cifras relacionadas con la educación, la alimentación, la salud, vivienda, etc. que se encuentra detallada en la presentación gráfica que acompaña esta reseña).

COMENTARIOS

Dr. Héctor Nájera. El CONEVAL ha hecho un gran trabajo en la medición y la evaluación de la pobreza, su publicación de 2009 de los resultados de la encuesta nacional de ingreso -gasto de los hogares (ENIGH) de 2008 donde se resolvió uno de los grandes debates sobre cual cifra de pobreza se puede trabajar y cómo se pueden evaluar las distintas acciones de política social que resuelve el problema de medir cuántas personas son pobres; ahora bien, una vez que se tiene este universo, el problema ahora es responder porqué hay pobres y cual es perfil de la pobreza y aquí es importante no confundir las causas con las consecuencias. La población no es pobre por las carencias de las que se ocupa la medición de la pobreza multidimensional sino cuales son las manifestaciones de que existe pobreza, el problema entonces radica en cómo resolver las causas que originan la pobreza.

Lo que hay que responder a partir de la exposición, es cuál es la política social del gobierno actual, en que consiste y cuán efectiva es. La pobreza es un fenómeno evitable y que se puede reducir como lo han hecho varios países, sin meterse en la discusión de si la justicia social es liberal o neoliberal, es necesario crear redes mínimas de protección a través de transferencias.

A partir de esto, uno puede pensar en tener una política social conservadora como puede ser la del gobierno británico que consiste en transferencias focalizadas a grupos específicos de población y hay otras que son universales como es, por ejemplo el servicio de salud (NHS) y se puede pensar en una política social que puede definirse como social demócrata donde se concibe lo que es justo y lo que es injusto con base en el rol que tienen las instituciones en la generación, evolución y perpetuación de la pobreza, es una política social que se preocupa por mejorar sus instituciones de manera permanente, proveer de servicios universales y que va en línea con las dimensiones de el sistema de indicadores de derechos sociales que son acceso, calidad y disponibilidad.

Dependiendo del enfoque que se tome para juzgar a la política social es como se hace posible evaluar la política social actual, es aquí donde hay que tratar de ubicar los programas estrella de la actual administración y lo primero que habría que reconocer es que la principal causa de la pobreza es producto de la desigualdad social (Peter Townsend). No se puede aproximar al estudio de la pobreza sin tomar en cuenta las desigualdades sociales, geográficas y servicios de calidad muy distintos.

¿Qué es la política social? Si se toma como referente la Ley General de Desarrollo Social, hay una serie de inconsistencias entre la perspectiva de derechos que en la Constitución Mexicana se plasman los derechos sociales y no parece haber tanta consistencia con lo que se está haciendo, si se toma a los programas emblema de la actual administración y el discurso de derechos.

Uno de los retos que tiene el CONEVAL es la de profundizar en el estudio de las causas de la pobreza, entender mejor a la pobreza en el país y cómo se vincula esto con la política social actual. Anteriormente la política social se basaba en una serie de instituciones como la seguridad social, la educación, la salud y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), ahora la nueva figura es la coordinación de programas y hay que ver cómo este nuevo conjunto de acciones se traslapan o no con las otras instituciones.

Mario Luis Fuentes señala que la Ley General de Desarrollo Social de 2003 no está alineada al marco constitucional de la ley, entonces se tiene un marco jurídico totalmente desfasado que va más allá del CONEVAL; esta ley lo que intentaba era construir un sistema nacional de desarrollo social que simplemente no existe. Hay una gran paradoja, por una parte se tiene que pensar en la legalidad y por otra parte, la idea de que las carencias tienen un enfoque de derechos con principios básicos y no se encuentra en el discurso de derechos de CONEVAL, por lo que es muy difícil poder ver que carencias están fragmentadas e impide que no se hagan visibles unas a otras. Para Fuentes hay una gran carencia que no está en la ley pero que hay que incorporar lo más rápido posible, es la carencia del acceso a la justicia. Señala también la necesidad de incorporar los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de la ONU. Por último, señala algo de suma importancia que tiene que ver con los umbrales de medición y que hay que revisarlos, pone por ejemplo el umbral de la pobreza donde la definición de pobreza se establece a partir de cifras de ingreso muy discutibles y qué van más allá de la ley y tienen que ver con cuestiones filosóficas, ¿Quién decide y cómo se define quién es pobre y quién no lo es?

Delfino Vargas comenta que sus observaciones son de carácter metodológico que tienen lo que ver con la búsqueda de otras fuentes de información lo que significa que los métodos cambian y el marco de las muestras cambia, con ello al momento de hacer inferencias a nivel municipal se van a encontrar atribuciones que no se corresponden por lo que apunta a que los sistemas de información provean los datos suficientes para poder ser utilizada. La información que se presenta está asociada a las consecuencias y no a las causas de la pobreza, entonces propone la realización de mediciones multidimensionales que obliguen a revisar la metodología de la medición actual de la pobreza; la metodología actual tiene ya diez años y habría que pensar en una nueva para poder establecer nuevos criterios que den cuenta del país que tenemos hoy, que por supuesto no es el mismo que teníamos hace veinte años. Propone hacer estudios longitudinales sobre la pobreza para entender mejor las tendencias en el tiempo

Después se hicieron una serie de preguntas puntuales referidas a los temas desarrollados el Secretario Ejecutivo del CONEVAL.

Héctor Nájera responde que la política social actual tiene varios componentes históricos que buscaban la seguridad social universal, la cuál parte de una visión que podría compartir la social democracia y tiene también el componente de formación de capital humano que es mas cercana a la visión de una política neo conservadora, los programas actuales tiene componentes de ambos polos, entonces el gran reto que tiene el CONEVAL es cómo se evalúa.

El doctor José Nabor Cruz comparte la necesidad de medir los efectos del cambio de los salarios mínimos, por ejemplo los dos deciles mas bajos se han favorecido con el aumento al salario mínimo y ha habido un mejoramiento dentro de los niveles mas bajos de pobreza y señala que los cambios en los precios del petróleo que sucedieron unos días antes de dictar esta conferencia y el efecto que tendrá hacia adelante.

A grandes rasgos, este fue el contenido de la sesión de marzo del Seminario con la presencia del Secretario Ejecutivo del CONEVAL; se omitió la reseña algunas de las preguntas realizadas pues, como ya se señaló, estas fueron muy puntuales.

Para ver la versión completa en PowerPoint aquí está el enlace:

<http://pued.unam.mx/export/sites/default/archivos/SUCS/2020/110320.pdf>

Francisco Gómez