

Informe del Desarrollo en México



Coordenadas para el
debate del desarrollo



Cordera, Rolando, autor. | Provencio Durazo, Enrique, autor.
Coordenadas para el debate del desarrollo / Rolando Cordera Campos, Enrique Provencio Durazo, (coordinadores).
Primera edición. | Ciudad de México : Universidad Nacional Autónoma de México, 2021. |
Colección: Informe del Desarrollo en México.
LIBRUNAM 2115471
ISBN de la colección: 978-607-02-9557-7
ISBN del volumen: 978-607-30-5269-6
México -- Política social -- 2021- . | México -- Política económica -- 2021- . | Desarrollo de la comunidad -- México. | Salud pública -- México. | Educación básica -- México. | Pandemia de COVID-19, 2020- -- Política gubernamental -- México.
LCC HN117 | DDC 361.610972—dc23

Primera edición: 3 de noviembre de 2021

D.R. © 2021 Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, c.p. 04510,
Ciudad de México.

Coordinación de Humanidades
www.humanidades.unam.mx

ISBN de la colección: 978-607-02-9557-7
ISBN del volumen: 978-607-30-5269-6

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo
Planta baja del antiguo edificio Unidad de Posgrado,
costado sur de la Torre II Humanidades, campus central
de Ciudad Universitaria, Ciudad de México, Coyoacán,
04510
www.pued.unam.mx

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México
Prohibida la reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita del titular
de los derechos patrimoniales.
Hecho en México.

Contenido

<i>Rolando Cordera y Enrique Provencio</i> Presentación	11
--	----

SECCIÓN I. NUEVOS ENTORNOS DEL DESARROLLO

<i>Rolando Cordera Campos</i> ¿Rumbo a un mundo posneoliberal?	15
<i>Mariano Sánchez Talanquer</i> La recesión democrática como un problema de estatalidad	25
<i>José I. Casar</i> Después de la Gran Recesión y la Pandemia: ¿el declive del neoliberalismo?	41
<i>Francisco Suárez Dávila</i> Lecciones del desarrollismo para la estrategia económica de México para los años veinte	54
<i>Margarita Flores de la Vega</i> La Agenda de Desarrollo Sustentable a 2030: aspiraciones por retomar	65
<i>Tonatiuh Guillén López</i> Desarrollo y migración internacional: perspectivas desde México	80
<i>Mario Luis Fuentes y Saúl Arellano</i> El desarrollo frente a la pandemia: nuevos escenarios, nuevos retos	89

SECCIÓN II. URGENCIAS MAGNIFICADAS POR LA PANDEMIA

<i>Mario Luis Fuentes y Cristina Hernández</i> Pandemia y estructuras de protección en México	102
<i>Saúl Arellano</i> La pobreza en la niñez o la fractura del curso de desarrollo	114
<i>Karina Videgain e Israel Banegas</i> Llover sobre mojado: los efectos de la crisis sanitaria en la participación laboral femenina y las actividades de cuidado del hogar	121
Hacia un sistema universal de salud	132

<i>Rodolfo Ramírez Raymundo</i>	
La educación básica en la pandemia 2020-2021	142
<i>Marta Cebollada Gay</i>	
Mujer y empleo en México: la necesidad de una política laboral con perspectiva de género	150
<i>Delfino Vargas y Servando Valdés</i>	
Hablemos de la violencia en México: ¿hemos avanzado o retrocedido?	163

SECCIÓN III. PRIORIDADES EN POLÍTICAS SOCIALES Y ECONÓMICAS

<i>Iliana Yaschine</i>	
Cobertura de programas sociales federales en tiempos de COVID-19	178
<i>Héctor Nájera y Curtis Huffman</i>	
Hacia el fin de la pobreza: La agenda 2030, la pandemia y la pobreza por ingresos	188
<i>Jesuswaldo Martínez Soria</i>	
Impactos de la pandemia COVID-19 en el mercado de trabajo y en sus perspectivas de desarrollo...200	
<i>Fernando Cortés y Servando Valdés</i>	
Ingreso básico universal, pobreza y desigualdad	214
<i>Enrique Provencio y Julia Carabias</i>	
Sustentabilidad ambiental en el desarrollo post pandemia	227
<i>José I. Casar</i>	
Más allá de la crisis: sobre la necesidad de una reforma fiscal	238



Sección III.
Prioridades en
políticas sociales y
económicas

Cobertura de programas sociales federales en tiempos de COVID-19

*Iliana Yaschine**

Introducción

La pandemia por COVID-19 ha generado efectos económicos y sociales negativos para la población a nivel nacional e internacional. Dichas afectaciones se han distribuido de forma inequitativa con un mayor potencial nocivo sobre grupos vulnerables, como son los estratos de ingreso bajo; los trabajadores informales; las mujeres, niños, jóvenes y adultos mayores; los indígenas y los migrantes, entre otros (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2020). Se prevé que esto tenderá a profundizar las desigualdades sociales y acentuará la vulnerabilidad de grupos previamente en desventaja.

En México, la pandemia ha provocado desaceleración de la actividad económica (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL], 2020a), pérdida de empleos (Instituto de Investigaciones para el Desarrollo con Equidad [EQUIDE], 2020a; CONEVAL, 2020a), reducción del ingreso laboral (EQUIDE, 2020b), deserción escolar (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2021), así como aumento de la pobreza (CONEVAL, 2020b, 2021; Nájera y Huffman, 2021) y de la pobreza laboral (CONEVAL, 2021b), entre otros efectos. Con ello se han vulnerado derechos económicos y sociales —como trabajo, alimentación, salud, seguridad social, educación, vivienda digna y cuidado—, lo que ha deteriorado el bienestar de la población mexicana.

Ante la pandemia, numerosos países en el mundo, incluidos los de América Latina, han aplicado acciones de emergencia para proteger el bienestar de su población. Estas se han orientado hacia la protección de los puestos de trabajo y del nivel de bienestar de las personas. Entre otras, las medidas incluyen incentivos a empresas para conservar los puestos de trabajo, ampliación de la cobertura y/o de los montos de programas sociales ya existentes, nuevas transferencias monetarias temporales y nuevas transferencias en especie (Blofield et al., 2020; CEPAL, 2020; Gentilini et al., 2020). Estas experiencias muestran la trascendencia de la acción gubernamental por medio de una cartera amplia de intervenciones, incluyendo los programas sociales, para proteger a la población en la coyuntura crítica actual.

En México, a pesar de los efectos negativos de la crisis sanitaria y de la experiencia internacional, el gobierno federal ha mantenido la política social aplicada antes de la pandemia, sin poner en práctica una estrategia con intervenciones adicionales para proteger a la población. Las excepciones fueron la creación del Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares y las adaptaciones menores de algunos programas preexistentes (CONEVAL, 2020a). Un indicador claro en este sentido es que el presupuesto público destinado a medidas de emergencia en esta coyuntura ha sido de solo 0.42 puntos del Producto Interno Bruto (PIB), uno de los más bajos de América Latina (CEPAL, 2021).¹ En consecuencia, cabe preguntarse si la orientación y volumen de los programas federales preexistentes han sido suficientes para absorber las consecuencias sociales de la pandemia.

* Investigadora del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo - UNAM.

Agradezco la participación de Fernando Cortés y Delfino Vargas en la elaboración de este análisis. Este capítulo retoma y amplía el contenido publicado por el Programa de Desarrollo con Equidad (Cortés, Vargas y Yaschine, 2021).

¹ En el caso de Brasil, este presupuesto alcanzó 4.02 puntos del PIB (CEPAL, 2021).

En este contexto, el presente trabajo tiene el objetivo de revisar la cobertura de los principales programas sociales federales en México durante la pandemia por COVID-19 a partir de los datos de la Encuesta de Seguimiento de los Efectos del COVID-19 en el Bienestar de los Hogares Mexicanos (ENCOVID-19). Asimismo, se pretende identificar cómo se ha distribuido dicha cobertura para algunos de los grupos de atención que han sido declarados como prioritarios en el marco de la política social federal y otros grupos que han sido particularmente afectados por las consecuencias económicas de esta pandemia. Interesa conocer en qué medida la intervención social federal puede contribuir a proteger a la población ante esta coyuntura.

El capítulo se estructura en cuatro apartados, incluida la introducción. El siguiente describe algunos elementos de la política social federal de la actual administración en el contexto de la pandemia. El tercero expone la cobertura de los programas sociales: inicia con una descripción de la fuente de información y metodología de análisis, posteriormente se expone la cobertura de los programas y, por último, se presenta un análisis de la relación entre la cobertura de los programas sociales y las características de la población beneficiaria. El último apartado presenta algunas reflexiones finales.

La política social federal en la pandemia

La coyuntura de la pandemia llegó a México al inicio de la gestión de una nueva administración federal (2018-2024) que se autodefine como posneoliberal. En este contexto, el gobierno concibe a la política social actual como parte de lo que denomina un “cambio de paradigma” respecto al pasado neoliberal. El eje principal de esta política es el reconocimiento del gobierno como garante de los derechos económicos y sociales universales, con prioridad para los grupos sociales históricamente discriminados, que son, además, los que experimentan mayor vulnerabilidad ante situaciones adversas como la pandemia actual. Para ello, se propuso transitar de un conjunto de programas focalizados que

priorizaban las transferencias monetarias condicionadas (en los gobiernos previos) hacia un sistema de bienestar universal (CONEVAL, 2020a).

Como consecuencia, se crearon programas nuevos y se eliminaron algunos que operaron en administraciones anteriores. Entre ellos destaca el Programa de Inclusión Social PROSPERA, un programa focalizado de transferencias monetarias condicionadas con una amplia cobertura nacional de hogares en pobreza extrema, que fue emblemático en los cuatro sexenios previos (Yaschine, 2019). En la actual administración, el presupuesto destinado a los programas sociales federales se incrementó inicialmente 7% en 2019 (respecto a 2018), para después decrecer 1% en 2020 y volver a aumentar 1% en 2021. Aun con el aumento, dicho presupuesto ha sido menor al del periodo 2013-2016 del sexenio anterior (Jaramillo, 2021).

La intervención federal incluye tanto programas sociales de gobiernos anteriores como otros creados al comienzo de esta administración. Entre los primeros destacan el Programa de Abasto Social de Leche (LICONSA) y el programa de Pensión para el Bienestar de Adultos Mayores, el cual experimentó una importante ampliación de cobertura en esta administración antes de la pandemia. Entre los segundos, los más importantes por su presupuesto, cobertura y centralidad en la estrategia gubernamental, sobresalen los programas Jóvenes Construyendo el Futuro, Becas para el Bienestar Benito Juárez, Jóvenes Escribiendo el Futuro, Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad, Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras, Sembrando Vida y Microcréditos para el Bienestar.

A través de este conjunto de intervenciones, se pretende priorizar la atención de algunos grupos específicos de población, como son adultos mayores, jóvenes en transición al mercado laboral, estudiantes de bajos ingresos, personas con discapacidad y campesinos. Una revisión de los programas sociales vigentes muestra que, paradójicamente, se ha privilegiado la entrega de transferencias

monetarias (condicionadas y no condicionadas) como instrumento de atención (CONEVAL, 2020a).

Como se ha mencionado, en el contexto de la pandemia, el gobierno federal ha mantenido su política social, sin destinar recursos públicos adicionales para enfrentar la crisis social, ni poner en práctica una estrategia de emergencia para proteger a la población.

Cobertura de los programas sociales federales

En este apartado se describe, en primera instancia, la fuente de información y metodología para el análisis. En segundo lugar, se expone la cobertura de programas sociales federales a nivel nacional y por subgrupos. Por último, se presenta el resultado de un análisis de correspondencias con el fin de sintetizar, con una mirada multidimensional, la relación entre la cobertura de programas sociales y las características de la población beneficiaria.

Fuente de información y metodología

El análisis de cobertura que aquí se presenta hace uso de la información de la ENCOVID-19 del año 2020, en sus rondas de julio, agosto, octubre y diciembre, y marzo de 2021. La ENCOVID-19 es una encuesta probabilística, a cargo de la coordinación del EQUIDE de la Universidad Iberoamericana, que tiene representatividad nacional con inferencia a nivel hogar y que es levantada vía telefónica (López, 2020). Dicha encuesta se ha realizado periódicamente desde abril de 2020, con el fin de obtener información para analizar los efectos de la pandemia por COVID-19 sobre diversos indicadores de bienestar en México.

La ENCOVID-19 recolectó información sobre la cobertura de un conjunto de programas sociales federales con el propósito de valorar en qué medida estos programas podrían constituir un factor de protección al bienestar de la población ante los efectos de la crisis económica y social generada por la pandemia de COVID-19. Los

programas sociales que se incluyen son Pensión para el Bienestar de Adultos Mayores, Becas para el Bienestar Benito Juárez, Pensión para el Bienestar de Personas con Discapacidad, Jóvenes Construyendo el Futuro, Sembrando Vida, Programa de Abasto Social de Leche Liconsa y Microcréditos para el Bienestar. Asimismo, mediante la codificación de respuestas abiertas se recuperó información de otros programas, principalmente transferencias, becas y despensas estatales y municipales. Para el análisis, estos programas se agruparon en cuatro categorías, según el tipo de beneficios que entregan: transferencias monetarias (incluye los primeros cinco programas); transferencias en especie (Programa Social de Abasto de Leche LICONSA); Microcréditos (incluye los Microcréditos para el Bienestar) y «otros» (incluye los demás programas).

A partir de los datos de la ENCOVID-19 se realizaron dos tipos de análisis a nivel hogar. En primer lugar, se calcularon las tasas de cobertura nacional del conjunto de programas sociales a nivel agregado y por subgrupos de hogares. Los subgrupos se definieron, considerando la información disponible, como proxy de dos tipos de hogares:

- 1) Los que pertenecen a grupos de atención que han sido declarados como prioritarios en el marco de la política social federal. Para ello se consideraron subgrupos según estrato socioeconómico,² habla de lengua indígena, inclusión de menores de 18 años y nivel de seguridad alimentaria.³ De seguirse los criterios de priorización de la política social, se esperaría una mayor cobertura en hogares con estrato económico bajo, hablantes de lengua indígena, con menores de 18 años y con inseguridad alimentaria severa. Estos son los hogares que tienen las más altas prevalencias de pobreza.
- 2) Los que pertenecen a grupos que han sufrido

² Se utiliza el índice de niveles socioeconómicos propuesto por la Asociación Mexicana de Agencias de Inteligencia de Mercado y Opinión (AMAI, 2017), agrupado en cuatro categorías.

³ Se utiliza la escala de seguridad alimentaria usada por el CONEVAL, (2021b) para la medición de la carencia de alimentación.

afectaciones mayores derivadas de las consecuencias económicas de la pandemia. En este caso se consideraron subgrupos según la inclusión en el hogar de miembros que hayan perdido el empleo a causa de la pandemia y la formalidad de su trabajo. En el caso de una respuesta gubernamental ante los efectos socioeconómicos de la pandemia, se esperaría una mayor cobertura de los programas sociales en hogares con miembros que hayan perdido el empleo y/o que sean trabajadores informales.

En segundo lugar, se realizó un análisis de correspondencias (Greenacre, 2007), el cual permite dar cuenta de la relación entre la recepción de los programas sociales y las características de la población beneficiaria (definidas a partir de los subgrupos de interés).

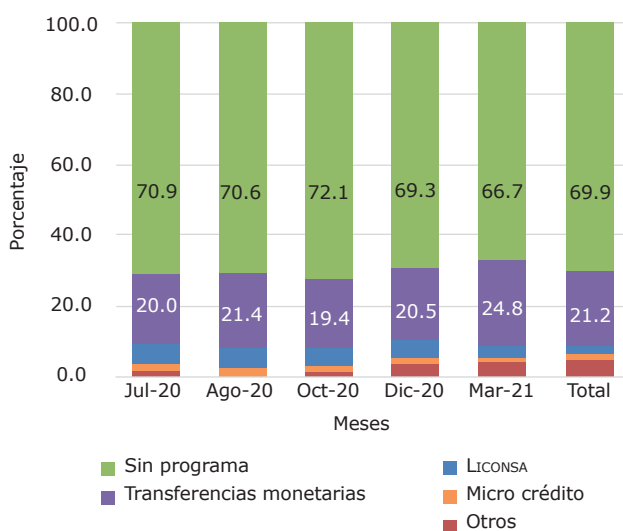
Cobertura de los programas sociales

Como se muestra en el gráfico 1, los programas sociales federales benefician a una baja proporción de los hogares del país. A pesar del incremento de la pobreza, la cobertura de programas sociales tuvo escasas variaciones entre julio 2020 y marzo 2021, si bien en este último mes se observa un ligero incremento. En este periodo, solo 30.1% de los hogares en México recibieron apoyo de algún programa social, es decir, siete de cada 10 hogares no lo obtuvieron. Este resultado se asemeja a los datos arrojados por el Censo 2020 (INEGI, 2021a), la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2020⁴ (INEGI, 2021b) y la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2021 (Jaramillo, 2021); según los cuales, respectivamente, solo 25%, 29.7% y 30% de los hogares recibieron ingresos monetarios por programas sociales gubernamentales. Cabe agregar que los análisis hechos con la ENIGH han puesto en evidencia, también, una regresividad de los apoyos gubernamentales durante la actual administración, en comparación con

las anteriores, con una reducción de las transferencias recibidas por los hogares de menores ingresos y un incremento en aquellas obtenidas por los hogares más ricos del país (Hernández, 2021; Jaramillo, 2021).

Se aprecia también que, entre los hogares que sí fueron beneficiarios de algún programa, la mayoría recibieron transferencias monetarias a través de los cinco programas previamente mencionados. A nivel nacional, uno de cada cinco hogares recibió algún tipo de transferencia monetaria del gobierno federal. El predominio de las transferencias monetarias como instrumento de política se observa tanto a nivel agregado como para todos los subgrupos de población analizados. El segundo lugar en cobertura lo ocupan los «otros» programas (principalmente estatales y municipales), seguidos por el Programa Social de Abasto de Leche (LICONSA) y, en último lugar, los Microcréditos. Cabe destacar que, si bien «otros» programas tienen una muy baja cobertura, esta se duplicó a lo largo del periodo (de 2.1% a 4.4%).

Gráfico 1. Cobertura de programas sociales por hogar. Julio 2020 – marzo 2021



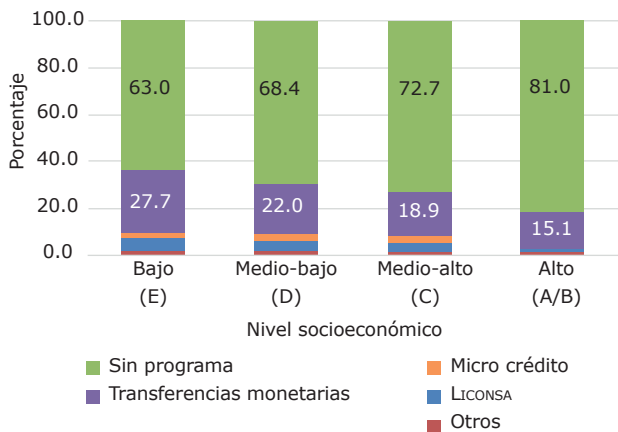
Nota: Elaborado con datos de la ENCOVID-19 recolectados en julio, agosto, octubre y diciembre de 2020, y marzo de 2021. La estimación usa factores de expansión a nivel hogar.

Fuente: Cortés, Vargas y Yashine (2021).

4 Estimaciones propias con base en la ENIGH 2020.

El análisis desagregado, según los subgrupos de interés, refleja que la cobertura de los grupos a los que la política social busca priorizar sí tiende a ser más alta, aunque limitada. Por ejemplo, se observa que es más elevada en los hogares de estrato socioeconómico bajo (37%) y medio-bajo (31.6%) que en los de estrato alto (19%) (gráfico 2); para los hablantes de lengua indígena es 37.5%, que en comparación es más alta que para los no hablantes (29.3%) (gráfico 3); y en los hogares con menores de 18 años es 33.1%, que comparada con los que no tienen menores es más alta (26.8%) (gráfico 4). Sin embargo, la diferencia entre los subgrupos comparados no es muy amplia y, además, es preocupante que la cobertura de estos grupos prioritarios sea menor a 40%. La cobertura según el nivel de seguridad alimentaria presenta un escenario aún más alarmante: los hogares con inseguridad alimentaria severa no solo tienen la cobertura más baja, sino que únicamente tres de cada 10 de ellos reciben apoyo de algún programa social (gráfico 5).

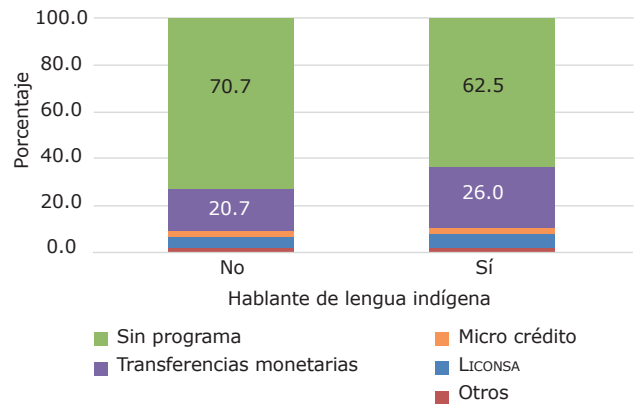
Gráfico 2. Cobertura de programas sociales por hogar, según nivel socioeconómico. Julio 2020 – marzo 2021



Nota: Elaborado con datos de la ENCOVID-19 recolectados en julio, agosto, octubre y diciembre de 2020, y marzo de 2021. La estimación usa factores de expansión a nivel hogar.

Fuente: Cortés, Vargas y Yaschine (2021).

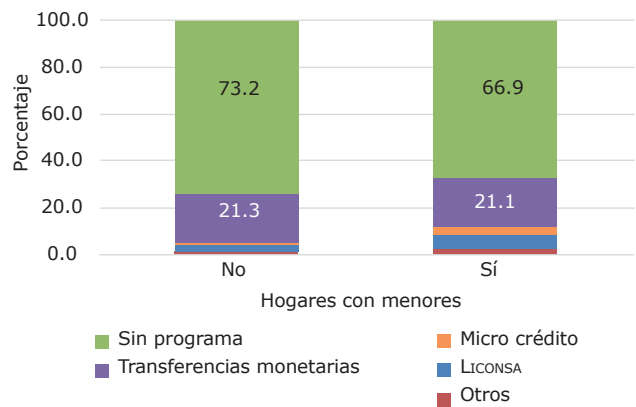
Gráfico 3. Cobertura de programas sociales por hogar, según hablante de lengua indígena. Julio 2020 – marzo 2021



Nota: Elaborado con datos de la ENCOVID-19 recolectados en julio, agosto, octubre y diciembre de 2020, y marzo de 2021. La estimación usa factores de expansión a nivel hogar.

Fuente: Cortés, Vargas y Yaschine (2021).

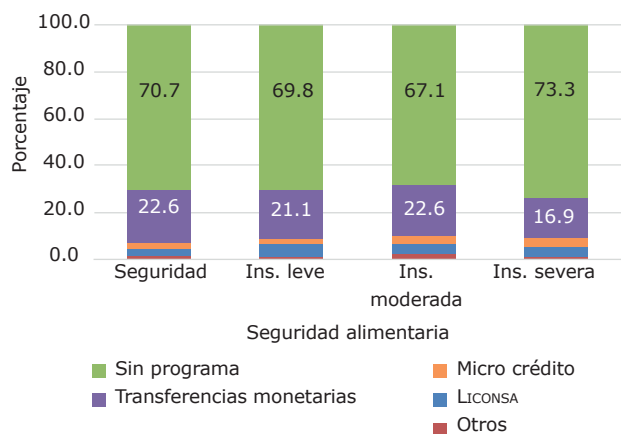
Gráfico 4. Cobertura de programas sociales por hogar, según hogares con menores. Julio 2020 – marzo 2021



Nota: Elaborado con datos de la ENCOVID-19 recolectados en julio, agosto, octubre y diciembre de 2020, y marzo de 2021. La estimación usa factores de expansión a nivel hogar.

Fuente: Cortés, Vargas y Yaschine (2021).

Gráfico 5. Cobertura de programas sociales por hogar, según nivel de seguridad alimentaria. Julio 2020 – marzo 2021

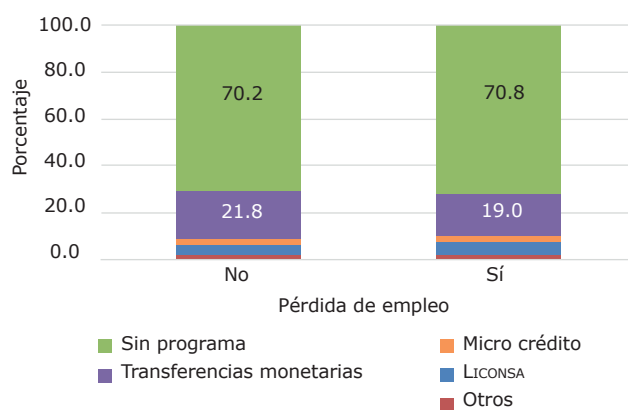


Nota: Inseguridad (Ins.). Elaborado con datos de la ENCOVID-19 recolectados en julio, agosto, octubre y diciembre de 2020, y marzo de 2021. La estimación usa factores de expansión a nivel hogar.

Fuente: Cortés, Vargas y Yaschine (2021).

Al revisar la cobertura de los programas sociales de los nuevos grupos más afectados por la crisis económica durante la pandemia, se constata que esta ha sido la misma en los hogares con miembros que perdieron el empleo (29.2%) y sin ellos (29.8) (gráfico 6), y que es solo un poco mayor entre hogares con trabajadores informales (28.5%) que en aquellos con trabajadores formales (22%) (gráfico 7). Esto es consistente con el hecho de que el gobierno federal no ha creado medidas de emergencia para proteger a la población que ha sufrido los efectos económicos de la pandemia.

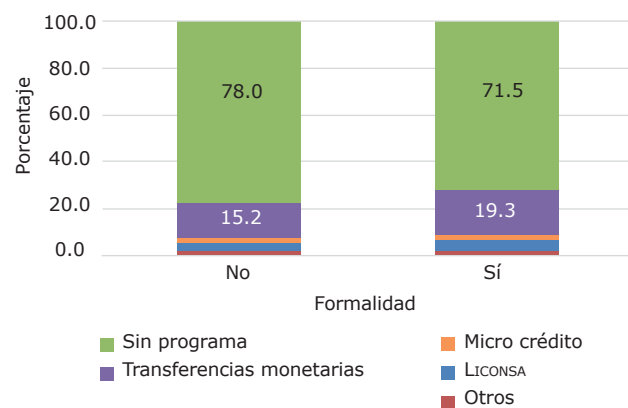
Gráfico 6. Cobertura de programas sociales por hogar, según pérdida de empleo. Julio 2020 – marzo 2021



Nota: Elaborado con datos de la ENCOVID-19 recolectados en julio, agosto, octubre y diciembre de 2020, y marzo de 2021. La estimación usa factores de expansión a nivel hogar.

Fuente: Cortés, Vargas y Yaschine (2021).

Gráfico 7. Cobertura de programas sociales por hogar, según formalidad en el empleo. Julio 2020 – marzo 2021



Nota: Elaborado con datos de la ENCOVID-19 recolectados en julio, agosto, octubre y diciembre de 2020, y marzo de 2021. La estimación usa factores de expansión a nivel hogar.

Fuente: Cortés, Vargas y Yaschine (2021).

Análisis de correspondencias

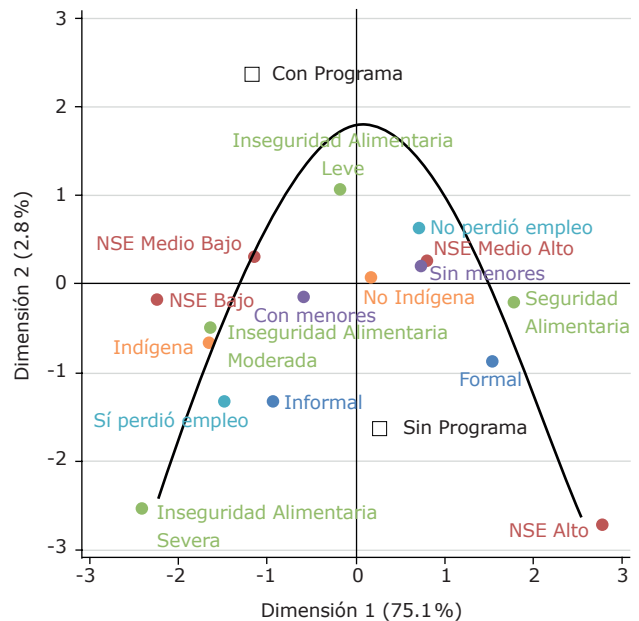
Se realizó un análisis de correspondencias con el propósito de sintetizar la información desplegada en los cuadros anteriores. Se incluyeron todas las variables utilizadas en el análisis descriptivo presentado previamente. El gráfico 8 muestra los resultados que aportan al estudio de la relación entre la cobertura de los programas sociales y las características de la población beneficiaria, acorde con la definición de los subgrupos de interés previamente mencionados⁵.

En el gráfico 8 se distinguen cuatro cuadrantes. El cuadrante inferior izquierdo aglutina las características más desventajosas: estrato socioeconómico bajo, hablante de lengua indígena, hogares con menores de edad, inseguridad alimentaria severa y moderada, hogares con miembros que perdieron el empleo y hogares con trabajadores informales. En los dos cuadrantes superiores se asocian las características intermedias: estrato socioeconómico medio, no ser hablante de lengua indígena, hogares sin menores de edad, inseguridad alimentaria leve y hogares sin miembros que han perdido el empleo. En el cuadrante inferior derecho del gráfico se ubican las características más favorables: estrato socioeconómico alto, seguridad alimentaria y hogares con trabajadores formales.

En el gráfico también se aprecian las categorías «con programa» y «sin programa», ambas ubicadas cerca del eje vertical. En el caso hipotético de que los programas sociales hubieran favorecido claramente a los hogares con mayores carencias, acorde con las variables utilizadas, la categoría «con programa» debería ubicarse a la izquierda y en el cuadrante inferior, mientras que la categoría «sin programa» debería ubicarse en el extremo derecho. El hecho de que ambas categorías se encuentren tan próximas en torno al eje vertical revela la limitada discriminación de los programas puestos en práctica por la actual administración

para atender a su población prioritaria y a la más afectada por las secuelas económicas de la pandemia.

Gráfico 8. Relación entre la cobertura de programas sociales por hogar, nivel socioeconómico, hablante de lengua indígena, inseguridad alimentaria y pérdida de empleo. Julio 2020 – marzo 2021



Nota: Nivel Socioeconómico (NSE). Elaborado con datos de la ENCOVID-19 recolectados en julio, agosto, octubre y diciembre de 2020, y marzo de 2021. La estimación usa factores de expansión a nivel hogar.

Fuente: Elaborado por Fernando Cortés y Delfino Vargas con datos EQUIDE, (2020b).

Reflexiones finales

La crisis sanitaria, económica y social generada por la pandemia de COVID-19 ha impuesto desafíos inesperados para la comunidad internacional y nuestro país. Una decidida intervención gubernamental a través de diversos instrumentos de la política social, entre otras acciones públicas, ha probado ser valiosa en diversos contextos internacionales para la contención de los efectos económicos y sociales nocivos sobre la población.

⁵ La primera dimensión aporta 75.1% de la inercia total y la segunda solo 2.8%.

En México, la política social de la actual administración federal declaró, desde el inicio de su gestión, su intención de romper con el pasado neoliberal y avanzar hacia un sistema de bienestar universal mediante acciones que garantizaran el ejercicio de los derechos económicos y sociales, brindando atención a los grupos de población históricamente discriminados. Las acciones emprendidas por el gobierno se manifestaron en la eliminación de algunos de los programas sociales más emblemáticos de las administraciones precedentes y en la creación de un nuevo conjunto de programas.

Asimismo, se observó al inicio de la administración un incremento del presupuesto social, aunque este no llegó a superar el que se tuvo en el pico más alto del sexenio anterior. A pesar de los efectos negativos de la pandemia, el gasto social se ha mantenido más o menos constante durante los primeros tres años de este gobierno, con lo cual el país ocupa uno de los puestos más bajos de la región en la asignación de presupuesto público para medidas de emergencia en la coyuntura actual. El gobierno federal, en consecuencia, también ha mantenido la política social aplicada antes de la pandemia, sin poner en práctica una estrategia con intervenciones sociales adicionales para proteger a la población.

El análisis de cobertura derivado de la ENCOVID-19 muestra que los programas sociales federales, entre los que predominan las transferencias monetarias, han mantenido una baja cobertura de la población nacional durante la pandemia, al llegar solo a tres de cada 10 hogares. Asimismo, si bien la cobertura de los grupos a los que la política social busca priorizar (estrato socioeconómico bajo, hablantes de lengua indígena y con menores de edad) tiende a ser más alta que sus contrapartes, esta es aún menor a 40%. Caso contrario son los hogares con inseguridad alimentaria severa que tienen una cobertura menor a 30%, la menor entre los hogares según su nivel de seguridad alimentaria. Adicionalmente, la cobertura de los programas sociales de los hogares de acuerdo con su inclusión de miembros que han

perdido el empleo a causa de la pandemia y de trabajadores informales constata que el gobierno federal no ha creado medidas de emergencia para proteger a la población que más ha sufrido los efectos económicos de la pandemia.

En síntesis, los programas sociales, por su carácter más regresivo (en comparación con administraciones federales anteriores y por su baja cobertura nacional), han tenido una capacidad limitada para amortiguar los efectos económicos y sociales de la pandemia. Esto, sin duda, pone en entredicho la intención de la política social federal de garantizar derechos económicos y sociales en marco de un estado de bienestar universal.

Ante el empeoramiento del bienestar de la población y la continuidad de la pandemia, resulta urgente que el gobierno mexicano ponga en marcha acciones de protección social de emergencia como respuesta a la contingencia sanitaria. Es indispensable ampliar la cobertura de los programas sociales existentes, así como diseñar e instrumentar nuevas medidas de política pública para proteger el ingreso y bienestar de la población, particularmente de los grupos más vulnerables y los más afectados. Ello ya se ha sugerido por parte de diversos actores académicos, de la sociedad civil y de instituciones públicas nacionales (Centro de Estudios Espinosa Yglesias [CEEY], 2020; CONEVAL, 2020b; Instituto Nacional de Salud Pública [INSP], 2020). El conjunto de acciones que se han puesto en práctica a nivel internacional y regional proporciona un punto de referencia que resulta de utilidad.

En el diseño de cualquier estrategia para proteger el bienestar de la población en la coyuntura de esta crisis, será indispensable definir con claridad cuáles deben ser las poblaciones objetivo de las distintas medidas, cómo identificarlas y los mecanismos operativos para hacerles llegar los bienes y servicios de forma eficiente y transparente.



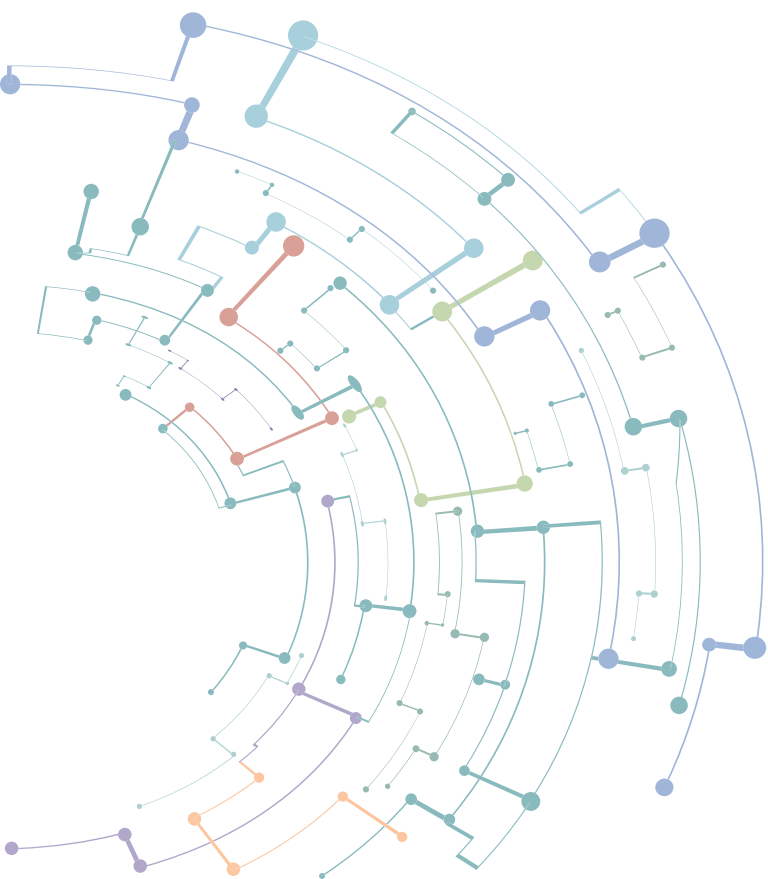
Referencias

- AMAI. (2017). *Nivel Socio Económico AMAI 2018. Nota Metodológica*. AMAI. <https://amai.org/descargas/Nota-Metodolo%CC%81gico-NSE-2018-v3.pdf>
- Blofield, M., Giamb Bruno C. y Filgueira F. (2020). Policy expansion in compressed time. Assessing the speed, breadth and sufficiency of post-COVID-19 social protection measures in 10 Latin American countries. *Social Policy Series*, (235). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46016/S2000593_en.pdf?sequence=4&isAllowed=y
- CEEY. (2020). *Elementos de un plan integral para atender las consecuencias de la pandemia de coronavirus en México*. CEEY. https://ceey.org.mx/wp-content/uploads/2020/04/ELEMENTOS-DE-UN-PLAN-INTEGRAL-PARA-ATENDER-LAS-CONSECUENCIAS-ECONOMICAS-DE-LA-PANDEMIA-DE-COVID_compressed.pdf
- CEPAL. (2020). El desafío social en tiempos del COVID-19. *Informe Especial COVID-19*, (3) https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf
- CEPAL. (2021). *Panorama social de América Latina 2020*. CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46687/8/S2100150_es.pdf
- CONEVAL. (2020a). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2020*. CONEVAL. <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Paginas/IEPDS-2020.aspx>
- CONEVAL. (2020b). *La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (Covid-19) en México*. CONEVAL. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica_Social_COVID-19.pdf
- CONEVAL. (2021a). *Evolución de la pobreza y pobreza extrema nacional y entidades 2018-2020*. CONEVAL. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>
- CONEVAL. (2021b). *Medición de la pobreza: ITLP*. CONEVAL. [https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Indice-de-la-tendencia-laboral-de-la-pobreza-\(ITLP\).aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Indice-de-la-tendencia-laboral-de-la-pobreza-(ITLP).aspx)
- Cortés, F., Vargas, D. y Yaschine, I. (2021). *México necesita un mayor esfuerzo en protección social en tiempos de pandemia*. PRODEQ. <https://prodeq.org/pdf/programas-sociales.pdf>
- EQUIDE. (2020a). *ENCOVID-19. México necesita una respuesta contundente ante la crisis en el empleo por COVID-19*. EQUIDE. <https://equide.org/wp-content/uploads/2020/05/PB-Empleo.pdf>
- EQUIDE. (2020b). *ENCOVID-19. El ingreso de los mexicanos en el contexto de la pandemia por COVID-19*. EQUIDE. <https://equide.org/wp-content/uploads/2020/05/PB-Ingresos.pdf>
- Gentilini, U., Almenfi, M. y Dale, P. (2020). *Social protection and Jobs responses to COVID-19: a real-time review of country measures*. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635>
- Greenacre, M. (2007). *Correspondence Analysis in Practice* (2.a ed.). Chapman y Hall.
- Hernández, G. (3 de agosto de 2021). Traicionando el lema. *Reforma*. <https://www.reforma.com/traicionando-el-lema-2021-08-03/op209623>

- INEGI. (2021). *Encuesta para la medición del impacto COVID-19 en la educación (ECOVIED-ED). Presentación de resultados*. INEGI. https://www.inegi.org.mx/contenidos/investigacion/ecovied/2020/doc/ecovid_ed_2020_presentacion_resultados.pdf
- INEGI. (2021a). *Censo de población y vivienda 2020. Resultados complementarios*. INEGI. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/Censo2020_Resultados_complementarios_EUM.pdf
- INEGI. (2021b). *ENIGH 2020*. [Base de datos]. <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2020/>
- INSP. (2020). *Seminario Reflexiones sobre la respuesta de México ante la pandemia de Covid-19 y sugerencias para enfrentar los próximos retos*. INSP.
- Jaramillo, M. (29 de julio de 2021). *Los mitos de la política social de la 4T. Nexos. Economía y Sociedad*. https://economia.nexos.com.mx/los-mitos-de-la-politica-social-de-la-4t/?fbclid=IwAR1m7X9QCo-SPfhDrWwRfskMmfPgNXVVaGfcRDlq_A01hsEXhAHk48utaNc
- López, E. (2020). *Metodología. Diseño y calibración de la muestra*. Quantos. https://equide.org/wp-content/uploads/2020/06/2020_05_29_Metodolog%C3%ADa.pdf
- Nájera, H. y Huffman C. (2021). *La pandemia del COVID-19 y la pobreza en México en 2020*. PUED-UNAM. <http://pued.unam.mx/opencms/difusion/pobreza.html>
- Yaschine, I. (2019). *Progresía-Oportunidades-Prospera, veinte años de historia*. En Hernández, G., De la Garza, T., Zamudio, J. y Yaschine, I. (coords.). *El Progresía-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación* (pp. 31-65). CONEVAL.

Como ha ocurrido en otras grandes crisis del pasado, junto con la atención de las urgencias de la pandemia, emergieron los cuestionamientos sobre el sentido y dirección del desarrollo, y en esta ocasión las interrogantes se vieron acicateadas por el apremio existencial que supone el coronavirus. Este rasgo introdujo, sin duda, una nueva sensibilidad en el análisis y la deliberación de los caminos que deben seguir las sociedades para resolver las insuficiencias que ya estaban presentes, pero que afloraron con mayor crudeza y se magnificaron en la crisis.

Este nuevo volumen del Informe del Desarrollo en México, del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, de la Universidad Nacional Autónoma de México, parte de un conjunto de aportaciones sobre rasgos y coordenadas para repensar el horizonte de los próximos años, no solo en términos de recuperación, sino también de reconfiguración de las formas de organizar, generar y distribuir el bienestar social, abordando los nuevos entornos del desarrollo, las urgencias de política más expuestas por la pandemia, y las prioridades de estrategia social y económica.



ISBN: 978-607-30-5269-9



9 786073 052696



COORDINACIÓN
DE HUMANIDADES



Programa
Universitario
de Estudios
del Desarrollo
UNAM