



ACCIÓN CIUDADANA

Frente a la POBREZA

Pronunciamento de la Acción Ciudadana Frente a la Pobreza sobre los nuevos datos de ingresos, pobreza y desigualdad

Comunicado No. 3

Julio 27, 2015

Nuevamente los ingresos de la población bajan, otra vez la pobreza aumenta. Esto debe generar indignación y llamar a la acción. Celebrar avances de unas décimas de punto es absurdo. El “objetivo-país” debe ser erradicar la pobreza en esta generación.

Lo que México necesita son cambios de fondo frente a la pobreza y la desigualdad. Mejoras mínimas combinadas con retrocesos nos dejan igual. Y por eso estamos peor.

Hay **63.8 millones** de personas con un ingreso insuficiente para cubrir sus necesidades básicas. Es poco más de la mitad de la población (53.3%). **Son 3 millones más que hace dos años.** Entre ellas, hay **24.6 millones** de personas, uno de cada cinco mexicanos (20.6%), sin ingreso suficiente para comer. **Son 1 millón más que en 2012.** No hay nada que festejar.

El diagnóstico debe quedar claro: **el factor central del incremento de la pobreza son los bajos ingresos.** Lógicamente entonces, el primer cambio de fondo frente a la pobreza debe ser promover la mejora del ingreso. Se requieren nuevas políticas económicas. No bastan los programas sociales.

Los programas sociales pueden reducir carencias. Pero su misión debe ir más allá. Las políticas sociales deben cerrar brechas de desigualdad en el ejercicio de derechos sociales.

Hay que decirlo con fuerza: no necesitamos más programas sociales para “repartir cosas”. Entregar despensas, uniformes, tenis, pisos de cemento, cheques o pantallas de TV no constituye una política social. A partir de la reforma al art. 1º de la Constitución, es obligación de las autoridades garantizar los derechos de la población. La política social debe cumplir esta obligación.

Necesitamos dos cambios de fondo: políticas económicas incluyentes para la mejora de los ingresos y políticas sociales con enfoque de derechos. Sería un gran cambio que políticas económicas y sociales no vayan divorciadas o en contradicción.

El problema es que en México no hay una **política integral frente a la pobreza y la desigualdad basada en un compromiso de Estado, es decir en un compromiso de todos**. Esta es una tarea que trasciende sexenios y colores partidistas. Y no es sólo tarea de los gobiernos.

No podemos esperar a las promesas de crecimiento. El crecimiento futuro, en caso de darse, no garantiza menos pobreza y menos desigualdad. No ha sido así en México, ni en otros países. Con menos desigualdad se puede crecer más y más rápido. **Reducir la pobreza y la desigualdad sería una reforma estructural para el crecimiento de la economía con beneficios además en seguridad ciudadana y desarrollo democrático**.

Se abre ahora una buena oportunidad. **Se puede iniciar con cambios de fondo en un componente central de la política económica: el gasto público**. La sociedad civil debe exigir a la Secretaría de Hacienda y a la Cámara de Diputados cambios en el Paquete Económico 2016.

La evidencia demuestra que en México el presupuesto frente a la pobreza es insuficiente, poco efectivo y en parte, beneficia a quienes no lo requieren. En México, contra los principios elementales del papel redistributivo del Estado, el gasto público no reduce desigualdad y en ciertos aspectos, la profundiza.

Se requiere exigencia ciudadana. Hay resistencias a vencer para iniciar los cambios. Eliminar los subsidios regresivos, enfrentar la corrupción para que los recursos lleguen a su destino social, evitar el clientelismo en los apoyos sociales, son cambios que afectan intereses. La ciudadanía tiene que presionar.

Acciones:

La Acción Ciudadana Frente a la Pobreza propone iniciar el cambio en las políticas económicas con tres exigencias inmediatas, a incluir en el paquete económico 2016: a) fortalecer mecanismos de control ciudadano y rendición de cuentas sobre los programas, b) incrementar los salarios mínimos y reasignar recursos a programas productivos para población en pobreza y c) garantizar el acceso efectivo a la salud.

Para impulsar estas exigencias vamos a constituir un Observatorio del Presupuesto “Base Cero” y del Paquete Económico 2016, que tendrá como objetivo exigir estos cambios y vigilar las decisiones de los diputados. Este Observatorio llevará la mirada ciudadana sobre los tomadores de decisiones. Estaremos atentos e informando, a partir de ahí se necesita la presión ciudadana para presionar que se logren las exigencias y enfrentar regresiones.

Para los siguientes pasos hacia una nueva estrategia de Estado, convocaremos un **Foro plural de construcción de acuerdos frente a la pobreza y la desigualdad**. Desde este Foro de la sociedad civil se pueden conformar coaliciones y confluencias muy amplias, en torno a tres grandes objetivos: 1) transformar la economía de influyentes en una economía incluyente; 2) transformar las políticas clientelistas y paternalistas en un piso de derechos sociales para todos; y 3) desarrollar los mecanismos de participación ciudadana en las decisiones, en la vigilancia y en la evaluación de las políticas públicas.

Presentamos a continuación, el análisis realizado por la Acción Ciudadana Frente a la Pobreza, respecto de los datos presentados en días pasados por el INEGI y por el CONEVAL, para fundamentar y precisar nuestras propuestas.

1) El factor central del crecimiento de la pobreza es la reducción de los ingresos

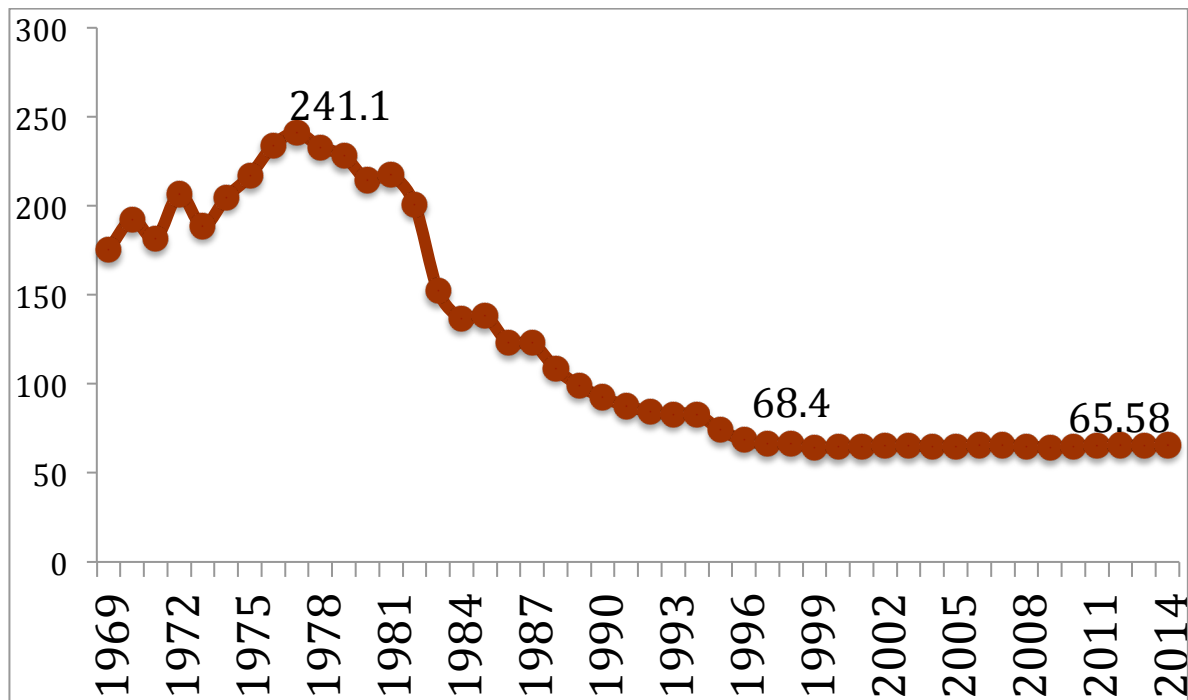
La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2014 presenta un panorama muy preocupante.¹

Si bien hubo una leve mejora en los ingresos del “decil” con ingreso más bajo de la población, es necesario ubicar su alcance: las casi 12 millones de personas del decil I, tienen un ingreso promedio de quince pesos al día per cápita (\$15.20). Otros 12 millones, el siguiente decil (decil II) tienen un ingreso promedio de treinta pesos al día por persona (\$30.53).

Que se comprenda bien: **En México, la pobreza afecta a quienes trabajan**. No son sólo las personas desempleadas las que caen en pobreza, como sucede en países desarrollados. En nuestro país, los ingresos laborales no son suficientes para superar la línea de pobreza. Muchas personas trabajan mucho y viven en pobreza.

¹ El Módulo de Condiciones Socioeconómicas de los Hogares (MCS) que acompaña la encuesta es la fuente de datos oficial para la medición de la pobreza.

Figura 1. Evolución del valor del salario mínimo, 1969 – 2014



Nota: Pesos reales de 2014. Salario mínimo promedio de las zonas económicas. Fuente: Estimaciones de la Acción Ciudadana Frente a la Pobreza con datos de Banco de México e INEGI.

El salario mínimo no permite mantener al trabajador y a su familia como manda la Constitución. El salario mínimo perdió poder adquisitivo entre 1978 y 1994. Desde entonces ha permanecido estancado, **en política salarial México no se mueve**. El valor actual del salario mínimo equivale a menos de la tercera parte del valor del salario mínimo en 1978.

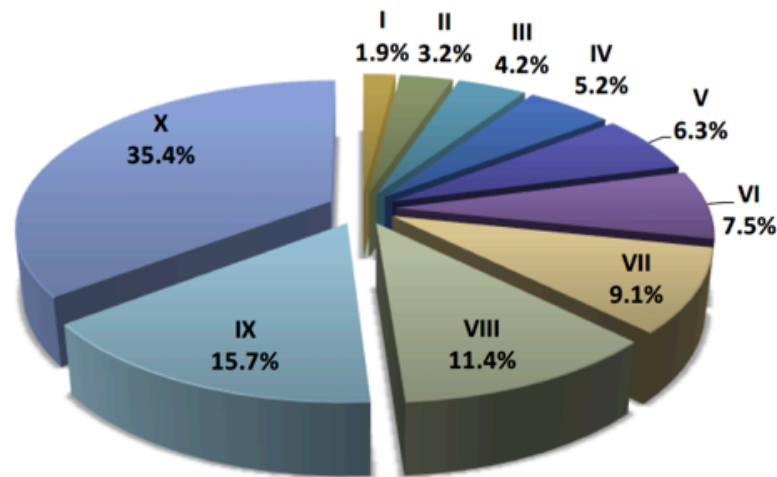
Una persona que gana salario mínimo y vive sola es pobre por ingresos. Si vive con otra persona que no trabaja, ambas carecen de ingreso suficiente para alimentarse.

No hay duda: el principal factor del crecimiento de la pobreza son los bajos ingresos de las personas que trabajan.

2) Crece la desigualdad

Los hogares del decil X concentran el 35.4 del ingreso corriente total. Mientras que a los del decil I, les toca el 1.9%. El coeficiente de Gini que mide la desigualdad se incrementó de .498 a .503 entre 2012 y 2014.

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO CORRIENTE TOTAL POR DECILES DE HOGARES, 2014



Sin embargo, estas diferencias son muchos mayores en la realidad. **La desigualdad puede ser abismal.** El reciente informe de Oxfam estima que el 1% con mayores ingresos acumula el 21% de los ingresos. Según el mismo informe, menos del 1% de las personas concentra el 43% de la riqueza total del país.² Esto es: **si la distribución del ingreso es mala, la distribución de la riqueza es peor.**

La desigualdad es un factor en la reproducción de la pobreza. La captura de rentas y las tendencias monopólicas impiden el crecimiento equilibrado y propician la concentración de la riqueza. Un estudio reciente publicado por CEPAL muestra que entre 1978 y 2012, los salarios bajaron de representar el 40% del ingreso total nacional al 28%.³

No hay razones para confiar en las promesas de futuros beneficios porque haya crecimiento de la economía. **El crecimiento económico no es suficiente para la reducción de la pobreza y la desigualdad.** Se requiere crecimiento económico incluyente. Como dice la CEPAL hay que crecer para igualar pero también hay que igualar para crecer. **Reducir la pobreza y la desigualdad puede ser una reforma para el crecimiento económico ya.**

² Esquivel, Gerardo. **Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político.** Oxfam, 2015, pp. 15-16. Nota del autor: “La riqueza se mide como la suma de los activos financieros y no financieros menos el valor de las deudas. No incluye el capital humano”.

³ Samaniego, Norma. La participación del trabajo en el ingreso nacional: el regreso a un tema olvidado. CEPAL, 2014.

3) La magnitud real del problema: Hay 63.8 millones de personas en pobreza por ingresos.

Si bien la pobreza multidimensional representa el 46.2% de la población y afecta a 55.3 millones de personas, el ingreso insuficiente afecta también a 8.5 millones de personas más (7.1% de la población) denominados “vulnerables por ingreso”.⁴

Hay entonces 63.8 millones de personas que no tienen un ingreso suficiente para adquirir los satisfactores básicos. Este dato corresponde al indicador de “población con ingreso inferior a la línea de bienestar”. Es poco más de la mitad de la población (53.3%).⁵ Como si fuera maleficio, es la misma proporción de pobreza por ingresos que había en 1992. **En esta dimensión de pobreza por ingresos, hay un incremento de 3.2 millones más de personas entre 2012 y 2014,**

Hay situaciones extremas de gran magnitud. Uno de cada cinco mexicanos (20.7%) no tiene un ingreso suficiente para adquirir la canasta básica de alimentos. Es la población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar Mínimo.⁶ Es la pobreza extrema por ingresos y son 24.6 millones de personas.⁷ **A quienes festejan reducciones en “décimas de punto” hay que avisarles: En esta condición extrema hay 1 millón 100 mil mexicanos más que en 2012.**

4) Hay cambios positivos en algunas carencias, pero eso no es suficiente para garantizar derechos sociales básicos.

La medición multidimensional de la pobreza es un magnífico instrumento de diagnóstico. Esta metodología permite medir seis carencias que afectan el ejercicio de

⁴ Para dimensionar bien la magnitud de cada problema es por lo que en la Acción Ciudadana Frente a la Pobreza preferimos referir los datos de “pobreza por ingresos”, los cuales corresponde directamente la población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar informados por CONEVAL.

⁵ CONEVAL ha fijado la Línea de Bienestar para 2014 en \$2,542.13 al mes por persona para zonas urbanas y \$1,614.65 al mes por persona en zonas rurales.

⁶ CONEVAL ha fijado para 2014 la Línea de Bienestar Mínimo en \$1,242.61 al mes por persona para zonas urbanas y \$868.25 al mes por persona en zonas rurales

⁷ La metodología de la medición multidimensional (MD) de la pobreza considera pobreza extrema a personas con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo que presentan 3 ó más de las 6 carencias incluidas en la medición, en esta situación se encuentran 11.4 millones de personas, es decir, el 9.5% de la población. Los restantes 13.2 millones de personas con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo presentan 0, 1 ó 2 carencias sociales.

derechos sociales.⁸ Esta metodología es un gran avance en donde México es pionero a nivel internacional.⁹

Pero no hay que confundirse, ni mucho menos celebrar con triunfalismo las reducciones en carencias. Sigue habiendo carencias muy altas y su reducción no implica el ejercicio real de los derechos.¹⁰ Basten tres ejemplos:

- La carencia por acceso a la seguridad social sigue siendo la más importante. Afecta a 70 millones de personas, es decir, al 58.5% de la población.

Sin embargo, esto no quiere decir que las personas sin carencia tienen una protección de seguro social completo. Una parte de esa población únicamente recibe pensiones de programas sociales de adultos mayores, con cantidades mínimas y sin otras coberturas como la salud.

- La carencia por acceso a servicios de salud es relevante porque hay un mandato legal de lograr la cobertura universal de salud.

Este mandato de la Ley General de Salud debió cumplirse en 2010, por lo tanto aunque haya mejorado la cobertura, no es suficiente.

En 2014, hay casi 22 millones de personas sin acceso a servicios de salud, equivalente al 18% de la población. Por Ley, esta carencia debiera ser cercana a cero.

Además hay evidencia de que la afiliación, especialmente cuando se trata del “Seguro Popular”, no garantiza el acceso efectivo a los servicios de Salud. Sobre esto hemos presentado un informe y por estamos impulsando la campaña “Cero Listas de Espera”.¹¹

- Resulta revelador que con tanta publicidad oficial de la Cruzada contra el Hambre la carencia por acceso a la alimentación no baje en porcentaje y aumente en cantidad. Afecta al 23.4% de la población. En 2012 había 27.4 millones de

⁸ Con base en la Ley General de Desarrollo Social se miden también carencias en educación, salud, seguridad social, condiciones y servicios de la vivienda y alimentación

⁹ La Acción Ciudadana Frente a la Pobreza reconoce la autonomía y rigurosidad técnica del CONEVAL, de sus consejeros y su cuerpo profesional de servidores públicos. Son un activo del Estado mexicano que la sociedad civil debe resguardar.

¹⁰ Las carencias afectan en mayor medida a los más pobres. Por ejemplo, el 85.3% de la población en pobreza por ingresos presenta carencia de acceso a seguridad social, en contraste con el 51.6% del resto de la población. El caso de salud es similar, el 22.8% de la población en pobreza por ingresos presenta carencia de acceso a la salud, en contraste con el 17% en el resto de la población.

¹¹ Para mayor información: www.frentealapobreza.mx/campañas

personas y en 2014 hay 28 millones de personas, 600 mil más, que presentan carencia por acceso a la alimentación.¹²

5) El aporte de los Estados a la pobreza y la desigualdad¹³

La pobreza a nivel nacional es en realidad la suma de la pobreza en las entidades federativas.¹⁴ Es absurdo que haya gobernadores festejando las mínimas reducciones en Estados con altas proporciones y cantidades de personas en pobreza.

Los 7 estados con **mayor proporción** de población en pobreza por ingresos son:

Entidad Federativa	Población en pobreza por ingresos
Chiapas	79 %
Puebla	70 %
Oaxaca	69 %
Guerrero	68 %
Tlaxcala	67 %
Michoacán	63 %
Veracruz	63 %

¹² La Cruzada contra el Hambre no está en el centro de la atención de la Acción Ciudadana Frente a la Pobreza. Consideramos que es un grave error de enfoque que sea la principal prioridad del gobierno y de la SEDESOL en relación con la pobreza. La Cruzada presenta problemas serios de diseño y de rendición de cuentas, quizá los más importantes son que reduce su objetivo a 7 millones de personas y que pretende resolverla con comedores, tarjetas y . . . “comités”. En la Acción Ciudadana Frente a la Pobreza consideramos que el “objetivo país” es reducir drásticamente la pobreza que afecta de diversas formas a 63 millones de personas y no sólo a 7 millones. Sin embargo, reconocemos que lo más valioso de la Cruzada sería enfrentar uno de los factores de la transmisión intergeneracional de la pobreza, logrando el objetivo 2 que se enfoca en eliminar la desnutrición crónica, sobretodo si se logra con un “paquete” integral de Desarrollo Infantil Temprano. No obstante, ese objetivo no parece ser prioritario o recibir la atención debida. Al menos no se menciona en las acciones reportadas y en los recursos asignados.

¹³ Ver aplicativo en el sitio www.frentealapobreza.mx con datos para cada una de las 32 entidades federativas, sobre 4 variables: pobreza por ingresos, pobreza extrema por ingresos, carencia por acceso a la seguridad social y carencia por acceso a la salud. Con datos de evolución entre 2008, 2012 y 2014.

¹⁴ El levantamiento de información de la pobreza a nivel de municipios está en curso. El próximo año con datos del INEGI se podrán actualizar los datos para los municipios.

Las siete entidades con mayor **número de personas** en pobreza por ingresos concentran más de la mitad del total nacional. Aunque algunos de ellos presentan mejoras entre 2012 y 2014, la magnitud del problema impide el triunfalismo:

Entidad Federativa	Población en pobreza por ingresos (en miles)
Estado de México	9.8 millones (9,823.9)
Veracruz	5 millones (5,035.1)
Puebla	4.3 millones (4,272.9)
Chiapas	4.1 millones (4,090.8)
Jalisco	3.4 millones (3,399.8)
Distrito Federal	3.2 millones (3,208.6)
Guanajuato	3.2 millones (3,177.8)

En 15 estados hay mejoras en el porcentaje de pobreza por ingresos, respecto a 2012.¹⁵ Los 7 estados con **mayor incremento en el número de personas en pobreza** por ingresos entre 2012 y 2014 son el Estado de México (+1.2 millones), Veracruz, Guanajuato, Michoacán, Oaxaca, Chiapas y Morelos.

Estos 7 estados en su conjunto aportan 3.1 millones de personas más en pobreza por ingresos entre 2012 y 2014. Es decir casi el equivalente al incremento total en el país.

6) El problema central: México carece de una política integral de Estado frente a la pobreza y la desigualdad

La evidencia es contundente, nuestro país no tiene una política frente a la pobreza y la desigualdad. Hay programas, pero no hay políticas consistentes y efectivas. Algunos programas pueden ser buenos, pero muchos no lo son. Las políticas económicas y las sociales no están articuladas.

Lo más grave es que las políticas económicas en lo fiscal, lo laboral, lo salarial y lo productivo no promueven la mejora de los ingresos de quienes menos tienen. Sin esos componentes no puede haber reducción significativa de la pobreza y mucho menos de la desigualdad.

Sólo algunos ejemplos:

- La política de contención salarial ha producido la reducción de los ingresos para gran parte de la población y especialmente para los sectores de menores ingresos. **Los integrantes de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos que siguen**

¹⁵ Los 7 entidades con mayores reducciones porcentuales en pobreza por ingresos son Durango, Nayarit, Jalisco, Aguascalientes, Guerrero, Baja California y Quintana Roo.

fijando el salario mínimo en abierta violación de la Constitución tienen una grave responsabilidad en el crecimiento de la pobreza y de la desigualdad.

- La permanencia de la corrupción y el dispendio desvía recursos públicos hacia bolsillos privados generando un doble efecto perverso: menos recursos de inversión social y más desigualdad basada en privilegios. **Hay estimaciones que la corrupción consume hasta 2 puntos del PIB equivalente a 1.5 billones de pesos.**¹⁶
- Las exenciones de impuestos, las millonarias devoluciones de IVA, las condonaciones de grandes deudas fiscales y la sobrecarga sobre la base tributaria cautiva **impiden que la política fiscal contribuya a reducir la desigualdad**, mediante un doble problema: se pierden recursos para la inversión pública, se transfieren rentas de sectores productivos a sectores improductivos.
- **El gasto público no tiene un efecto redistributivo claro.** Hay subsidios regresivos que son capturados por grupos de altos ingresos. Hay muchos programas dispersos y mal focalizados. Sobresalen los de Agricultura (SAGARPA), como lo han demostrado las evaluaciones de CONEVAL y los estudios de México Evalúa, GESOC, Fundar y varios más.
- La discrecionalidad, la dispersión y la opacidad de los programas favorece el clientelismo y explica su poca efectividad. No hay un padrón único, transparente y accesible, que permita a personas con carencias y/o bajos ingresos recibir apoyos públicos garantizados por Ley, asignados con criterios objetivos y racionales y a su vez, priorizar la atención de los más pobres.

Antes de concluir, nos enfocamos de manera particular y con más detalle, en dos problemas específicos de los programas gubernamentales: la falta de efectividad de los programas destinados a mejorar la economía popular y la falta de acceso efectivo a la salud.

A. Los programas para la inclusión económica están reprobados.

Aunque la reducción de la pobreza y la desigualdad requiere acciones de política económica de mayor profundidad y alcance, también es pertinente revisar los efectos de los programas cuyo objetivo es mejorar la economía de personas de escasos recursos.

En el gobierno federal se contabilizan al menos 48 programas supuestamente destinados a la inclusión económica, mediante apoyo a proyectos productivos, a la generación de ingresos y a servicios para la empleabilidad. En su conjunto, estos 48 programas cuentan con un presupuesto de 120 mil millones de pesos. Esto es casi

¹⁶ Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, 2012.

igual al presupuesto conjunto de los dos más grandes programas sociales: Prospera y el “Seguro Popular”.¹⁷

Desafortunadamente estos 48 programas padecen serios problemas que favorecen la opacidad, la discrecionalidad y los altos costos administrativos. Algunos pueden tener elementos de desempeño adecuado, pero ninguno tiene la cobertura mínima para llegar a una parte sustancial de su población potencial.

El principal monto de recursos y el principal problema está en la SAGARPA. La Secretaría de Agricultura maneja los subsidios para el campo, donde sabemos que la pobreza es mayor en proporción y más profunda, pero el resultado de estos subsidios es contrario a la reducción de la pobreza.

En SAGARPA hay 12 programas con un presupuesto de 73 mil millones de pesos en 2015. Esto representa el 60% del total de los 120 mil millones de pesos destinados a mejorar la economía de población en pobreza y vulnerable.

Sin embargo, de acuerdo a estudios y evaluaciones, muchos de los programas de la Secretaría de Agricultura, son regresivos y aumentan la desigualdad. Los apoyos establecidos como fideicomisos destinados al medio rural, vía la Secretaría de Hacienda (como el FIRA) y otros de SAGARPA se concentran en los terratenientes con mayores ingresos y muy pocos llegan a los pequeños productores, campesinos e indígenas.¹⁸

Más en general, el conjunto de los programas dedicados a lo productivo tienen enfoques limitados y marcados por la lógica burocrática. Muchas veces, los apoyos productivos en realidad son subsidios disfrazados, con alto riesgo de clientelismo.¹⁹

¹⁷ La dimensión de los recursos y la cobertura es relevante, aunque por supuesto se trata de programas de muy diferente índole. Prospera apoya a 6 millones de hogares, alrededor de 25 millones de personas. El “Seguro Popular” cuenta con 57 millones de afiliados. El presupuesto conjunto de ambos programas es cercano a 130 mil millones de pesos.

¹⁸ Robles, Héctor. Presupuesto del programa especial concurrente para el desarrollo rural y su comportamiento histórico 2003-2013, México, FUNDAR, 2013.

¹⁹ Los programas en su conjunto, por su fragmentación impiden un diseño alineado y bien articulado que permita atender los diferentes momentos y capacidades de las empresas sociales y los emprendedores. Por ejemplo no hay acciones de gran alcance para las diferentes necesidades de incubadoras de negocios, empresas iniciales, empresas en expansión y empresas en consolidación. En general, no tienen como considerar los factores económicos reales. Por ser programas de gobierno funcionan más por procedimientos burocráticos, tiempos administrativos y criterios presupuestales que no corresponden con los requerimientos, tiempos y montos propios de las inversiones económicas

Tampoco hay manera de combinar los diferentes componentes imprescindibles relacionados con los distintos requerimientos del ciclo económico, como pueden ser el financiamiento o capital de inversión, el crédito revolvente o capital de operación, la asistencia técnica, los

Tampoco hay criterios claros y objetivos de asignación de los recursos. Estos 48 programas carecen de instrumentos de focalización adecuados.

Los programas con mayor potencial tienen grandes limitaciones. Tres ejemplos:

- El fomento de la economía social, es decir, el capital de riesgo y la asistencia técnica para las empresas sociales, formadas por personas en pobreza, está a cargo del Instituto Nacional de Apoyo a la Economía Social (INAES). Sin embargo tiene un presupuesto muy limitado de \$2 mil 800 millones de pesos en 2015, equivalente al 2.3% del total de los recursos destinados a mejorar la economía popular.²⁰.
- La Secretaría de Economía cuenta en total con 12 mil 900 millones de pesos para fomentar el emprendimiento en micro, pequeñas y medianas empresas, que constituyen la principal fuente de generación de empleos en el país. Su misión incluye como objetivo generar empleos adecuados y formales.

Las reglas de operación del Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) no establecen prioridad para personas en condición de pobreza o presencia en los territorios de mayor rezago social.

Además, los resultados del INADEM son limitados. En 2014 sus acciones beneficiaron sólo a 300 mil emprendedores de micro, pequeñas y medianas empresas, lo que representa únicamente el 6% de las unidades económicas del país.²¹.

- Último ejemplo, los logros del Programa para Democratizar la Productividad afirman que la Secretaría del Trabajo reporta haber capacitado a 62 mil personas en 2014,²² lo que representa solo el 3% de la población desocupada y no tiene relevancia en relación con la magnitud de la población con ingresos laborales bajos.

fondos y medios para comercialización, la capacitación y desarrollo de capital humano. Los pocos que hay se encuentran inconexos y en diferentes programas o áreas.

²⁰ Este Instituto tiene como antecedente el Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad (FONAES), que hasta el año 2000 perteneció a SEDESOL, en 2001 pasó a la Secretaría de Economía. El nuevo Instituto fue creado mediante la aprobación de la Ley de la Economía Social y Solidaria publicada en el Diario Oficial el 11 de junio de 2013. Este Instituto hasta ahora estaba sectorizado en la Secretaría de Economía, en la propuesta de la Secretaría de Hacienda para 2016 quedará adscrito a SEDESOL. Para “devolverlo” a SEDESOL se requiere reformar esa Ley.

²¹ Datos del INEGI citados en “Logros 2014 del Programa para Democratizar la Productividad” Estas acciones incluyen ferias, eventos y cursos cortos de capacitación, las cuales tienen un impacto muy limitado en la productividad

²² Logros 2014 del Programa para Democratizar la Productividad

De tal manera que de los **120 mil millones en realidad solo una pequeña parte realmente llega a las personas de bajos ingresos. Y de esa parte, aún menos tiene efectividad en el desarrollo productivo o directamente en la mejora del ingreso.** Eso también explica –aunque sea en parte- la permanencia e incremento de la pobreza por ingresos.²³

En un “presupuesto base cero” estos 120 mil millones debieran reasignarse para estructurar una política de inclusión económica efectiva y bien focalizada.

Para dimensionar el potencial de este cambio con un caso hipotético, baste imaginar que con 120 mil millones se podrían invertir 1 millón de pesos en promedio en 120 mil empresas sociales. Esto daría el potencial para crear alrededor de 2.4 millones de empleos, con impacto directo en 10 millones de personas. Esto es el total de la población en pobreza extrema multidimensional.

B. El acceso efectivo a la salud

Los programas sociales deben evaluarse en su capacidad para cerrar brechas de desigualdad en el ejercicio de derechos sociales.

La proliferación de más de 5 mil programas gubernamentales, especialmente en los estados y municipios representa uno de los principales obstáculos para construir un “piso” básico de derechos sociales garantizados para toda la población. Alejan la posibilidad de un seguro social de cobertura universal.²⁴

El problema es que la pluralidad política en años recientes ha llevado a la multiplicación y la competencia por ver “quien reparte más cosas”.

Los programas sociales deben garantizar derechos sociales conforme al art. 1º de la Constitución y la Ley General de Desarrollo Social.

El caso del derecho a la salud ha sido ya documentado en nuestro comunicado anterior.²⁵ Para no repetir resumimos:

- **No se logró cobertura universal en salud.** Era un mandato de Ley que debió cumplirse en 2010. En 2012 hubo spots y anuncios oficiales que afirmaron haberla logrado. En 2014, se identifican 21.8 millones de personas sin acceso a salud.

²³ Así lo explica CONEVAL en el documento “Consideraciones presupuestarias 2012”, lámina 39 de 225: “En términos generales, la evidencia disponible muestra que los programas de apoyo al empleo (incluyendo auto-empleo) y los apoyos productivos existentes no llegan a los hogares pobres y más vulnerables.”

²⁴ El Inventario de programas sociales elaborado por CONEVAL identifica 5,904, el cual se reconoce está incompleto por falta de información, especialmente de los programas y acciones en los municipios.

²⁵ Ver Comunicado No. 2. Campaña Cero Listas de Espera por el Acceso Efectivo a la Salud, en www.frentealapobreza.mx

- **El sistema público de salud está fragmentando y genera diferencia de trato.** Los recursos y los tratamientos de la seguridad social son mayores que los destinados al “Seguro Popular”. Esto nuevamente afecta más a las personas en pobreza.
- **El incremento del gasto público en salud no se refleja en la capacidad de atención de los servicios.** Se ha duplicado el gasto para población sin seguro social, y no se ha logrado garantizar el acceso efectivo a la salud.²⁶.
- El “Seguro Popular” es en realidad un mecanismo de financiamiento. La prestación de servicios es responsabilidad de los Sistemas Estatales de Salud. En los gobiernos estatales se presentan múltiples problemas de opacidad, , dispendio y graves errores de planeación y gestión en detrimento de la calidad de la atención. La Auditoría Superior de la Federación ha observado ya varios casos de desviación de los recursos del “Seguro Popular”.
- **Es buena noticia la reducción de la carencia por acceso a la salud. Pero la afiliación no basta.** Los Servicios Estatales de Salud, bajo responsabilidad de los gobiernos estatales, deben garantizar acceso efectivo para la prestación de los servicios de consulta, estudios médicos, tratamientos y cirugías requeridos por la población afiliada.

Para enfrentar estos problemas, desde la Acción Ciudadana Frente a la Pobreza estamos impulsando la Campaña Cero Listas de Espera por el acceso efectivo a la salud.

7) Propuestas

La evidencia presentada debe ser un motivador para la acción. La pobreza no es destino. Quedarse en el ajuste de cuentas políticas resulta intrascendente.

La Acción Ciudadana Frente a la Pobreza es propositiva.

Presentamos ante la sociedad y ante las autoridades responsables, las siguientes propuestas, diferenciando dos momentos:

- Las exigencias inmediatas pueden aplicarse ya. Se concentran en cambios en el gasto público que pueden ser considerados en el Paquete Económico 2016.
- Las exigencias de mediano plazo requieren un proceso de construcción de acuerdos desde la sociedad, para lograr cambios de mayor calado y gran impacto.

Estamos seguros que en la ciudadanía, especialmente en la sociedad civil organizada, hay experiencia, capacidad y profesionalismo para aportar a lograr estos cambios. Es

²⁶ Hay evidencias de que el sistema público de salud está enfermo. Tiene varios padecimientos digestivos y circulatorios, porque los recursos no se asimilan bien y no llegan ni en cantidad ni en tiempo a donde deben llegar: a la prestación directa del servicio

momento de abrir espacios reales de participación de la ciudadanía en las políticas públicas.

A. Tres exigencias inmediatas:

1. Fortalecimiento de mecanismos de control ciudadano y rendición de cuentas.
2. Reasignación de recursos y nuevas políticas para la inclusión económica de personas en pobreza
3. Garantizar el acceso efectivo a la salud.

1. Mecanismos de control ciudadano y rendición de cuentas

El objetivo de estos mecanismos es evitar la desviación de recursos, combatir la corrupción y el dispendio, impedir las ocurrencias y la mayor fragmentación de programas y obligar a las autoridades a informar, rendir cuentas y usar las evaluaciones.

Este cambio se puede iniciar mediante medidas como:

- Datos Abiertos sobre presupuesto, proyectos, padrones de todos los Programas.²⁷
- Padrón Único de Beneficiarios de programas, como única puerta de acceso a apoyos gubernamentales, a cargo de una instancia ciudadana.²⁸
- “Ciudadanizar” la Junta de Gobierno del INAES.²⁹
- Fortalecer la contraloría social con el 1% de los recursos de los programas y con participación de organizaciones civiles y Universidades.³⁰

²⁷ Incluir en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2016 (DPEF) el mandato de que las reglas de operación de todos los programas están obligados a **presentar toda la información en “datos abiertos”**, especialmente sobre presupuestos, proyectos apoyados, cobertura, padrones, instancias de capacitación y asistencia técnica y toda la información relevante

²⁸ Establecer en el DPEF (y si posible en la Ley General de Desarrollo Social) una **instancia ciudadana de control ciudadano para la creación, administración y resguardo del padrón único de beneficiarios**, de tal manera, que sea el único acceso, ágil, objetivo, obligatorio y transparente, para recibir programas sociales de los tres ámbitos de gobierno.

²⁹ Reformar la Ley de Economía Social y Solidaria para integrar una **Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Economía Social y Solidaria**, formada en su mayoría por **personas expertas de la sociedad civil y la academia**, con reconocido prestigio y conocimiento en la material.

³⁰ Establecer en el DPEF 2016 (y posteriormente en la Ley Reglamentaria del Sistema Nacional Anticorrupción) la obligación de aportar el 1% de los recursos de los programas para **fortalecer la contraloría social** y facilitar la participación de grupos ciudadanos independientes, organizaciones civiles y Universidades que cuentan con experiencia para dar

- Crear un Atlas de localización de proyectos productivos, incluyendo instancias de asistencia técnica, capacitación y actividad económica local.³¹
- Garantizar la autonomía y carácter técnico de CONEVAL, evitando las cuotas de partido en el nombramiento de sus nuevos Consejeros, mediante un proceso transparente y ciudadanizado.³²

2. Reasignación de recursos y nuevas políticas para la inclusión económica de personas en pobreza

El objetivo es empezar a construir nuevas políticas para la inclusión económica así como eliminar el dispendio, la discrecionalidad y la fragmentación de los programas que deben mejorar las condiciones económicas de las comunidades y personas de escasos recursos, con medidas como:

- **Que la Comisión Nacional de Salarios Mínimos incremente el salario mínimo para 2016** al menos al doble del incremento del costo de la canasta básica de alimentos, para iniciar la recuperación gradual del poder adquisitivo del salario.
- **Reducir y en lo posible eliminar los subsidios que son regresivos e improductivos**, en especial los de SAGARPA y que canalicen los recursos liberados hacia el desarrollo productivo de las regiones rurales con mayor rezago.
- **Reestructurar los programas de generación de ingresos**, desarrollo productivo y empleabilidad para que concentren, o al menos prioricen, sus acciones en población en pobreza y se enfoquen a la inclusión económica.³³
- **Incrementar los recursos del INAES para las empresas sociales** y los destinados al fomento de las organizaciones civiles que trabajan de manera directa

autonomía a los grupos de contraloría social sobre los principales programas y obras de los tres órdenes de gobierno

³¹ **Incluir en el DPEF la obligación de construir un “Atlas” de localización de proyectos y apoyos productivos** de todas las dependencias, incluyendo información detallada de los servicios de asistencia técnica y de capacitación, así como datos de la vocación y actividad económica de cada territorio, con la participación de las universidades y las organizaciones civiles expertas en economía social

³² Hay un grave riesgo inminente de que se modifique el CONEVAL “a modo” y haya un retroceso en lo ya logrado en credibilidad, autonomía y rigor técnico, como ha sucedido en otros organismos autónomos. Apoyamos las propuestas presentadas en días pasados por el Centro de Estudios Espinosa Yglesias, a fin de que el Senado de la República revise la Minuta aprobada por la Cámara de Diputados y modifique lo necesario conforme a las propuestas ahí presentadas.

³³ Que el Decreto de Presupuesto (DPEF) obligue a que los **programas productivos reestructurados cuenten con padrones transparentes y bien focalizados**, así como una nueva matriz de indicadores de resultados (MIR) a nivel fin y objetivo, centrada en reducir pobreza y mejorar ingreso

frente a la pobreza y la desigualdad, **así como transparentar y facilitar su acceso.**

3. Garantizar el acceso efectivo a la salud.

El objetivo es mejorar la calidad de los servicios estatales de salud a fin de que garanticen el acceso a servicios de manera oportuna y completa, evitando el dispendio y desviación de los recursos, como un primer eslabón en el ejercicio de derechos sociales, con medidas como:

- Plan de ampliación del “Seguro Popular” para lograr cobertura universal de salud.³⁴
- Establecer obligaciones de transparencia y rendición de cuentas de los recursos del Seguro Popular transferidos a los Estados, desglosado hasta cada unidad de salud.³⁵
- Plan multianual de ampliación de intervenciones (tratamientos) cubiertos en el “Seguro Popular” para homologarlos de acuerdo a los más altos estándares de la seguridad social.³⁶
- Mecanismo de exigibilidad a nivel local para garantizar acceso efectivo a los servicios.³⁷
- Reformular el “Aval Ciudadano” para que se convierta en una contraloría social fortalecida y con autonomía.
- Tablero de indicadores y evaluaciones sobre acceso efectivo a la salud, desde el nivel unidad de salud.³⁸

B. Propuestas a mediano plazo.

³⁴ Que la SSA presente un **plan multianual de ampliación** de cobertura del Sistema de Protección Social en Salud para lograr la **cobertura universal** a más tardar en 2018

³⁵ Incluir en el DPEF 2016 (y de ser posible en la Ley General de Salud y en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria) **mecanismos de transparencia y rendición de cuentas por parte de los gobiernos estatales** para evitar que se desvíen los recursos del “Seguro Popular”

³⁶ Que la SSA presente un **plan multianual para ampliar el catálogo de intervenciones cubiertas en el “Seguro Popular”** a fin de homologar la cobertura de intervenciones conforme a los más altos estándares de la seguridad social

³⁷ Que la SSA genere un **mecanismo de exigibilidad** para garantizar acceso efectivo a la salud a la población afiliada, como parte de las obligaciones incluidas en los convenios con los gobiernos estatales

³⁸ Que el DPEF 2016 establezca la obligación de generar y **monitorear indicadores de acceso efectivo a la salud y realizar la evaluación de acceso efectivo** hacia una muestra del conjunto de los afiliados (y no sólo satisfacción de usuarios a egresados de servicios hospitalarios)

Proponemos a la sociedad en su conjunto, en especial a los actores económicos, empresariales y de trabajadores, a los expertos académicos y practicantes, a los grupos ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil, construir un **Foro Plural de acuerdos frente a la pobreza y la desigualdad** para promover cambios de fondo en las políticas económicas y sociales en función de tres grandes objetivos:

1) Transformar la economía de influyentes en una economía incluyente;

2) Transformar las políticas clientelistas y paternalistas en un piso de derechos sociales para todos; y

3) Desarrollar los mecanismos de participación ciudadana en las decisiones, en la vigilancia y en la evaluación de las políticas públicas.

En este Foro plural, nacional y ciudadano, consideramos que se puede deliberar y buscar acuerdos sobre algunos de los siguientes puntos, que pueden generar grandes cambios en las políticas económicas y sociales, en materia fiscal, laboral, productiva y de seguridad social:

- Un plan multianual de recuperación del poder adquisitivo del salario mínimo y de los salarios más bajos mediante una Ley de consenso con participación de los empresarios, los sindicatos y los tomadores de decisiones.
- Mecanismos de aplicación efectiva de la Ley Federal del Trabajo para evitar los contratos de protección con sindicatos “fantasma” y evitar trabajadores informalizados en empresas formales.
- Diseñar medios efectivos de inclusión económica real de las comunidades, pueblos indígenas, ejidatarios y pequeños propietarios y exigir que en los macro proyectos de inversión, se respeten sus derechos, conforme a las normas internacionales.
- Acordar una estrategia nacional frente a la pobreza y la desigualdad y establecer metas como compromisos internacionales como parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible post-2015 de la ONU.
- Impulsar una estrategia de inclusión económica de jóvenes y mujeres, especialmente los que se encuentran en rezago educativo y sin empleos adecuados.
- Eliminar todos los subsidios regresivos
- Eliminar la condonación de impuestos por montos muy altos, así como eliminar los regímenes de excepción fiscal y prohibir las devoluciones de IVA por montos altos.

- Establecer un impuesto creciente a los ingresos más altos de las personas, así como gravar las herencias superiores a 5 millones de UDIs.³⁹
- Garantizar el derecho a la salud y preservar los servicios públicos de salud como un bien público frente a cualquier riesgo de privatización o regresión en la atención a la salud.
- Construir un sistema de seguro social para todos.⁴⁰
- Aprobar con urgencia la Ley y establecer las instancias del Sistema Nacional Anticorrupción e incluir la contraloría social “ciudadanizada”.⁴¹
- Diseñar un plan a 10 años con un fondo especial para el fortalecimiento de las capacidades municipales y recuperar la vocación social del Fondo de Apoyo a la Infraestructura Social Municipal del Ramo 33.⁴²
- Eliminar privilegios de los políticos, iniciando por la eliminación de los pagos extra a servidores públicos, como los “bonos” de desempeño, las “compensaciones especiales”, los “aguinaldos extraordinarios”.

La Acción Ciudadana Frente a la Pobreza no pretende tener todas las respuestas y mucho menos las vías prácticas para enfrentar los retos y dilemas que plantean estos puntos. Nuestra función es abrir el Foro de la sociedad civil así como propiciar debate y acuerdos sobre soluciones que sean sostenibles y viables.

8) Llamamiento

- Convocamos a las organizaciones de la sociedad civil, a los grupos ciudadanos y a todas las personas interesadas a **sumarse a las 3 exigencias inmediatas** (Punto 7. Inciso A) registrándose en www.frentealapobreza.mx y a colocarse en alerta

³⁹ El valor actual de la UDI es \$5.284 y conserva su valor diariamente con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor. Por cierto esta unidad o alguna similar debiera ser la base para fijar multas, intereses y todo tipo de transacciones para “liberar” al salario mínimo de esta función que no le corresponde.

⁴⁰ Construir un sistema único, integrado de seguro social para todos, con cobertura de salud, pensiones, seguros de incapacidad y desempleo, servicios de cuidado infantil y financiamiento para la vivienda, financiado por impuestos generales con un mecanismo fiscal sostenible y sólido y mecanismos de exigibilidad ciudadana

⁴¹ Incluir en la Ley del Sistema Nacional Anticorrupción los mecanismos que posibiliten la vigilancia de los recursos públicos por parte de la ciudadanía y el fortalecimiento, autonomía y “ciudadanización” de la contraloría social mediante su vinculación directa con el Comité de Participación Ciudadana previsto en el art. 112, fracción II de la Constitución.

⁴² Un plan multianual con un fondo especial de fortalecimiento municipal que logre cuatro resultados: buen gobierno, seguridad ciudadana, economía incluyente y desarrollo social centrado en derechos sociales, medidos con indicadores rigurosos generados por entidades independientes

para difundir, presionar, movilizar y exigir que se apliquen en el Paquete Económico 2016.

- Invitamos a la ciudadanía y a las organizaciones civiles y grupos ciudadanos a establecer **procesos de articulación en los municipios y estados** a fin de promover cambios de fondo que permitan enfrentar la pobreza y la desigualdad a nivel local. Hay que exigir también a los Gobernadores y los Congresos Locales donde la opacidad, el dispendio y la corrupción son mayores.
- Convocamos a la sociedad en su conjunto a establecer el **Foro Plural de Acuerdos Frente a la Pobreza y la Desigualdad** para deliberar, debatir y acordar lo posible en función de las exigencias de mediano plazo. Invitamos a la **primera reunión preparatoria de este Foro a realizarse el 17 de octubre de 2015, fecha que se conmemora el Día Internacional de la Erradicación de la Pobreza.**
- Solicitamos a las Universidades, a los medios de comunicación, a los expertos y practicantes, a **alimentar el debate serio e informado para lograr cambios de fondo** frente a la pobreza y la desigualdad.

Los datos deben ser para mejorar. Actuar a fondo frente a la pobreza y la desigualdad puede ser una reforma de grandes beneficios, no sólo para quienes viven en pobreza, lo cual ya sería valioso en sí mismo.

Estos cambios, si vamos a fondo y en serio, pueden realmente mover a México al crecimiento, a la paz con justicia y dignidad, a la seguridad ciudadana y humana, a una democracia con resultados para la gente, a un estado de derecho con rendición de cuentas.

Núcleo Coordinador de la Acción Ciudadana Frente a la Pobreza