



ACCIÓN CIUDADANA

**FRENTE A LA
POBREZA**

EL FRACASO

**Reporte especial sobre los resultados del
gobierno de México frente al Hambre y la
Pobreza**

*Con motivo de los Días Internacionales
por la Alimentación (Octubre 16),
por la Erradicación de la Pobreza (Octubre 17) y
por la Información para el Desarrollo (Octubre 26)*

El fracaso

**Reporte especial sobre los resultados del gobierno de
México frente al Hambre y la Pobreza**

*Con motivo de los Días Internacionales
por la Alimentación (Octubre 16),
por la Erradicación de la Pobreza (Octubre 17) y
por la Información para el Desarrollo (Octubre 26)*

Acción Ciudadana Frente a la Pobreza es una iniciativa de la sociedad civil organizada integrada por más de 60 organizaciones de todo el país para impulsar acciones efectivas frente a la pobreza y la desigualdad.

Especialmente surge para unir y articular a cientos de organizaciones que desde hace muchos años trabajan de manera directa, desde la base, en zonas rurales y urbanas, en proyectos de desarrollo económico, de capacitación, de educación y salud, y muchos más.

Núcleo Coordinador:

Adalberto Saviñón (Centro Lindavista); Edna Jaime (México Evalúa); Roberto Vélez (Centro de Estudios Espinoza Yglesias) Alejandro González (GESOC, Gestión Social y Cooperación); Gricelda Espino Ledesma (Fundación Sertull); José Manuel Domínguez (Centro de Comunicación Cristiana de Bienes); Jorge Villalobos y David Ordaz (CEMEFI); Lucila Servitje, Manuel Gómez, Salvador Domínguez (+) y Benjamín Bravo (IMDOSOC), Pilar Mariscal (Fundación León XIII); Pilar Parás y Rogelio Gómez Hermosillo (ACFP); Héctor Castañón (Tómala); Guillermo Woo (Indesac); Ricardo Raphael (CCUT UNAM); Sara San Martín y Luisa Guzmán (Centro de Estudios Ecuménicos); Aracely Roldán (Fundación Merced)*.

Equipo Operativo:

Rogelio Gómez Hermosillo, Coordinador
Juan Pablo Anchondo, Responsable de Movilización
Juana Acosta, Responsable de Desarrollo Institucional
Rodolfo Guzmán, Responsable de Comunicación
Blanca Varela, Responsable de Difusión
Héctor Rubio, Responsable de Investigación e Incidencia
María Ayala, Responsable de Proyectos

Acción Ciudadana Frente a la Pobreza:

Tel.: (55) 5546 9653
Cel: 04455 6971 5467
www.cohesionsocial.mx
contacto@frentealapobreza.mx

FB: @frentealapobreza
TW: @frenteapobreza
YT: Acción Ciudadana Frente a la Pobreza

*La adscripción de estas personas no necesariamente compromete la representación institucional.

Créditos:

El presente texto fue elaborado por Rogelio Gómez Hermosillo, con la colaboración de María Ayala y la revisión de Rodolfo Guzmán.

Se permite la reproducción parcial o total del texto, citando la fuente.

16 de octubre – Día Internacional de la Alimentación.

17 de octubre - Día Internacional para la Erradicación de la Pobreza.

24 de octubre - Día Internacional de la Información para el Desarrollo.

Introducción

Estas fechas son ocasión propicia de un balance en momentos de cierre de un gobierno y el inicio de otro.

Este reporte especial ofrece una ***mirada general sobre los resultados logrados en este gobierno frente a la pobreza.***

Al final, se incluyen propuestas que surgen desde la sociedad civil para el próximo gobierno.

Los errores y las malas decisiones no deben repetirse. El cambio es urgente, indispensable y posible. ***Uno de los más graves riesgos para el próximo gobierno sería que la inercia erosione la intención del cambio.***

La inercia se puede “filtrar” en las mejores intenciones por mantener prácticas como la división sectorial, el clientelismo político, la fragmentación de programas. Estas prácticas u otras sutil o abiertamente pueden detener o desviar el cambio deseado para tener resultados frente a la pobreza y la desigualdad.

Este reporte y sus partes será utilizado para presentar el caso de México ante instancias internacionales como el Comité Económico y Social de la ONU o la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El propósito es que haya un cambio de fondo que sí produzca resultados frente a la desigualdad y la pobreza que padecen millones de compatriotas.

I. MALOS RESULTADOS FRENTE AL HAMBRE Y LA POBREZA

El gobierno de Enrique Peña Nieto inició su mandato con la promesa de “hambre cero” y el objetivo de erradicar la “pobreza extrema alimentaria”.

Para ello creó la Cruzada Nacional contra el Hambre. La Cruzada fue la estrategia emblemática los primeros años de gobierno y cayó en el abandono poco después sin haber rendido cuentas de sus resultados.

En la segunda parte del sexenio, se cambió sin mayor explicación, ni documentos técnicos, a la “Estrategia Nacional de Inclusión Social”, que más bien sirvió para abrir espacio para la simulación y el maquillaje de las cifras.

Este gobierno que está por terminar no cumplió su compromiso. El fracaso se explica sobre todo por decisiones y políticas que no mejoran los ingresos ni el ejercicio de derechos básicos de millones de personas.

No podemos seguir así. México no es un país pobre. Esta situación no es normal. Estas políticas no deben mantenerse.

Hay 55.3 millones de personas en pobreza, casi 100 mil más que al inicio del sexenio. 62 millones carecen de ingreso suficiente para adquirir lo más básico para vivir. Casi un millón y medio más que en 2012. Ambos son datos oficiales del CONEVAL.¹

El balance es muy negativo. Las tendencias más relevantes: pobreza laboral, pobreza crónica que produce “hambre”, permanencia de la desigualdad étnica y territorial, permanecen o se agravaron. En síntesis:

- Cuatro de cada diez personas ocupadas tienen un ingreso laboral insuficiente para adquirir la canasta alimentaria para ellas y sus familias, como era en 2012.
- Las reducciones en algunos datos relacionados con el carencia alimentaria son mínimos y no corresponden ni con lo prometido, ni con el gasto realizado.
- Las brechas de desigualdad que afectan sobre todo a los estados del sur, así como a los pueblos y comunidades indígenas, se mantienen igual o peor que al inicio del sexenio.

1. Crecen los trabajos que producen pobreza

El gobierno ha hecho mucha propaganda sobre la creación de empleos. En realidad se han perdido trabajos de mayor remuneración y se han incrementado los de baja remuneración que producen pobreza (Figura 1)

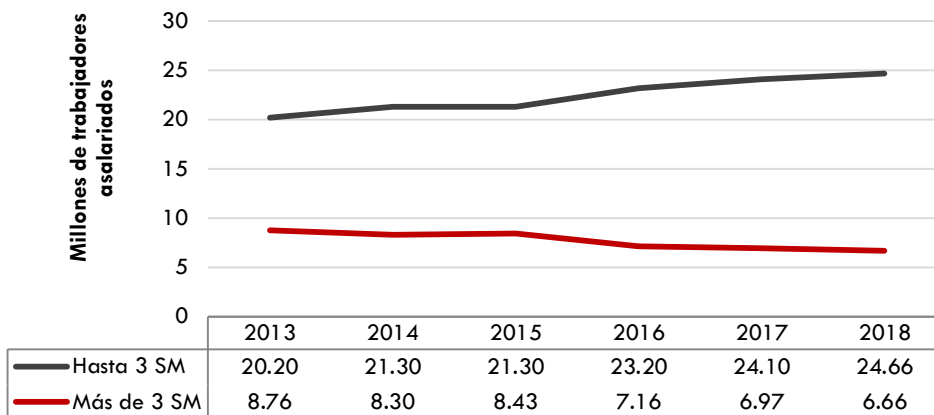
La pobreza laboral es uno de los rasgos distintivos de la pobreza en México, por su magnitud, persistencia y carácter estructural: personas que trabajan y cuyo ingreso es insuficiente para adquirir la canasta básica, en muchos casos, ni siquiera la canasta alimentaria. Suena ilógico, pero en México se puede trabajar para vivir en pobreza, incluso extrema.

De hecho, según CONEVAL, durante el sexenio alrededor del **40% de quienes trabajan perciben un ingreso laboral menor al costo de la canasta alimentaria para su familia**. Es decir: lo que ganan con su trabajo les coloca en extrema pobreza.

¹ CONEVAL (2017). Medición de la pobreza 2016.

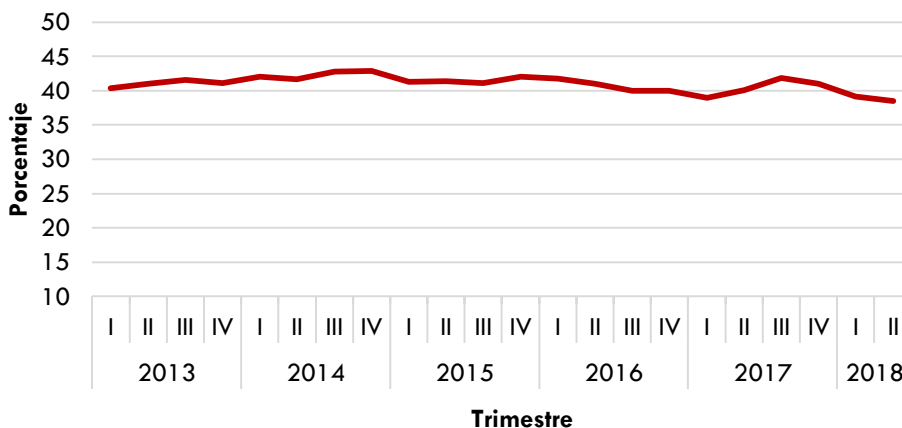
Entre 2013 y 2018 no mejoró la situación. En porcentaje hay una mínima reducción, de 40.4% a inicios de 2013 a 39.1% en 2018. Y se incrementó la cantidad, son 850 mil personas más en 2018 respecto a 2013² (Figura 2).

Figura 1 | Evolución de personas ocupadas por nivel de ingresos: 2013-2018



Fuente: Elaboración propia con datos INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. 2018.³

Figura 2 | Porcentaje de la población con ingreso laboral inferior al costo de la canasta alimentaria, 2013-2018



Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL. Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (2018 - II).

2. Resultados insuficientes frente al “hambre”

No hay una medición oficial del hambre.

Las tres variables más próximas para una posible medición del “hambre” son: la carencia por acceso a la alimentación; la población con ingreso inferior al costo de la canasta alimentaria, que era la forma de definir “pobreza alimentaria” en el pasado reciente; y la inseguridad alimentaria severa.⁴

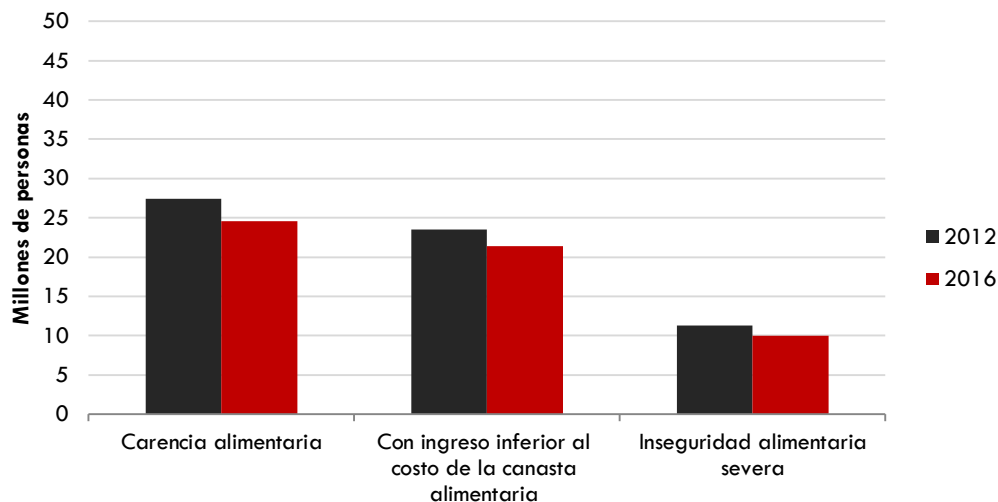
² La pobreza extrema “por ingresos” se ubica en la mitad, alrededor del 20% de la población, esto se explica porque hay otras fuentes de ingresos complementarias, tanto por trabajo, como por transferencias privadas y públicas.

³ “Trabajadores asalariados” refiere a trabajadores subordinados y remunerados. “Hasta 3 SM” suma trabajadores con ingreso hasta 1 SM, con ingreso de 1 a 2 SM y con ingresos de 2 a 3 SM. “Más de 3 SM” suma trabajadores con ingreso de 3 a 5 SM y trabajadores con ingreso mayor a 5 SM. No se incluyen las variables “no especificado” y “sin remuneración”. Los datos corresponden al trimestre I de cada año.

Las mejoras en esas tres variables son mínimas, y están muy lejanos a “cero”, es decir, no están cerca de su erradicación.

- La carencia alimentaria pasó de afectar a 27.4 millones en 2012 a 24.6 millones de personas en 2016. Son sólo 2.7 millones de personas menos.⁵ A este ritmo, tomaría 118 años llevar esta carencia cerca de “cero”.
- La población con ingreso inferior al costo de la canasta alimentaria pasó de 23.5 millones en 2012 a 21.4 millones en 2016. Sólo 2.1 millones de personas menos.⁶ Con esta velocidad, llevaría 130 años que la población en este nivel de ingresos fuera cercana a “cero”.
- La población con inseguridad alimentaria severa, pasó de 11.3 millones en 2012 a 9.96 millones en 2016. Son sólo 1.4 millones de personas menos.⁷ Siguiendo este ritmo tomaría 74 años llevar esta cifra cerca de “cero”.

Figura 3 | Cambio en las variables que se aproximan a la medición del hambre de 2012 a 2016



3. Permanencia e incremento de las brechas de desigualdad

En este sexenio no se cerraron las principales brechas de desigualdad. En este campo

Ofrecemos dos ejemplos: los estados del sur – sureste y las condiciones de la población indígena.

Crece la pobreza en los estados del sur -sureste

Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Veracruz siguen siendo las entidades con mayor incidencia de pobreza.

En Chiapas aumentó en 332 mil el número de personas en pobreza, en Oaxaca en 413 mil, en Veracruz 908 mil. En Guerrero se redujo en 128 mil personas, pero sigue siendo el tercer lugar nacional, con el 64% de su población en pobreza.

⁴ La Cruzada Nacional contra el Hambre definió un indicador que no se incluye en los datos de CONEVAL: “la pobreza extrema alimentaria”. Revisaremos el resultado de este subconjunto de la población que tiene inseguridad alimentaria e ingreso insuficiente para adquirir la canasta alimentaria.

⁵ Fuente: CONEVAL (2017). Anexo estadístico de la medición de la pobreza 2016. Tabla 1.

⁶ Fuente: Ibídem. Refiere a la variable “Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimos”.

⁷ Fuente: CONEVAL (2017). Anexo estadístico de la medición de la pobreza 2016. Tabla 19E.

En cuanto a la población con ingreso insuficiente para adquirir la canasta básica, los resultados no son mejores. Hay un incremento de casi 400 mil personas en esta situación en Chiapas, 442 mil en Oaxaca y casi un millón en Veracruz. Guerrero, aún con la reducción en 91 mil personas en esta situación, continúa siendo el tercer lugar nacional en porcentaje, con más de 2/3 de su población con ingreso inferior al costo de la canasta básica.

Tabla 1 | Evolución de la pobreza y la población con ingreso inferior a la línea de bienestar en estados del Sur-sureste: 2012-2016

	Pobreza				Con ingreso inferior a la LB			
	Porcentaje		Miles de personas		Porcentaje		Miles de personas	
	2012	2016	2012	2016	2012	2016	2012	2016
Chiapas	74.7	77.1	3,782	4,114	76.4	79.8	3,870	4,259
Oaxaca	61.9	70.4	2,435	2,847	63.6	72.7	2,500	2,941
Guerrero	69.7	64.4	2,443	2,315	71.9	67.6	2,522	2,430
Veracruz	52.6	62.2	4,142	5,050	56.6	67.1	4,455	5,453

Fuente: Elaboración propia con datos CONEVAL (2017).

Se mantiene la desigualdad que discrimina a la población indígena

Las disparidades que enfrentan la población indígena es alarmante. Y no se modificaron:

- Sólo el 7%, poco más de 1 de cada 20 personas indígenas, no presenta carencias o ingreso insuficiente (era el 8% en 2012)



- El 72% de las personas indígenas vive en condición de pobreza, son 8.3 millones de personas. En 2012 eran igual 72% en pobreza, eran 8.2 millones de personas.



- El 42% tiene un ingreso insuficiente para adquirir la canasta alimentaria, son 4.8 millones de personas. En 2012, igual era el 42% y casi 4.8 millones de personas.⁸



⁸ Fuente: CONEVAL (2017). Anexo estadístico. Medición de la pobreza 2016. Tabla 14.

II. RAZONES DEL FRACASO

Presentamos 4 razones que permiten explicar –al menos en parte- estos resultados negativos: El gobierno impulsó políticas generadoras de pobreza, prefirió las ocurrencias y despreció la evidencia, simuló en lugar de resolver e incrementó la corrupción y el uso político de los programas.

1. Impulso a políticas generadoras de pobreza

El presente gobierno impulsó varias políticas que son directamente generadoras de pobreza.

El ejemplo más claro y relevante es la política salarial de la Secretaría del Trabajo, a través de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI). Presentamos datos de la gravedad de la política salarial como un factor de generación de pobreza.

Posteriormente enlistamos otras políticas que también generan pobreza, aunque no se analizan en este reporte.

CONASAMI es una fábrica de pobreza laboral

La pobreza laboral es producto de decisiones deliberadas de la política económica como la contención salarial, al menos en parte. Se basa en la pérdida del valor del salario mínimo entre 1976 y 1994 y su estabilidad sin incremento desde entonces.

La decisión de fijar el salario mínimo por debajo del costo de la canasta básica para una persona viola la Constitución y derechos laborales reconocidos por México en tratados internacionales que son vigentes, conforme al art. 1º de la Constitución.

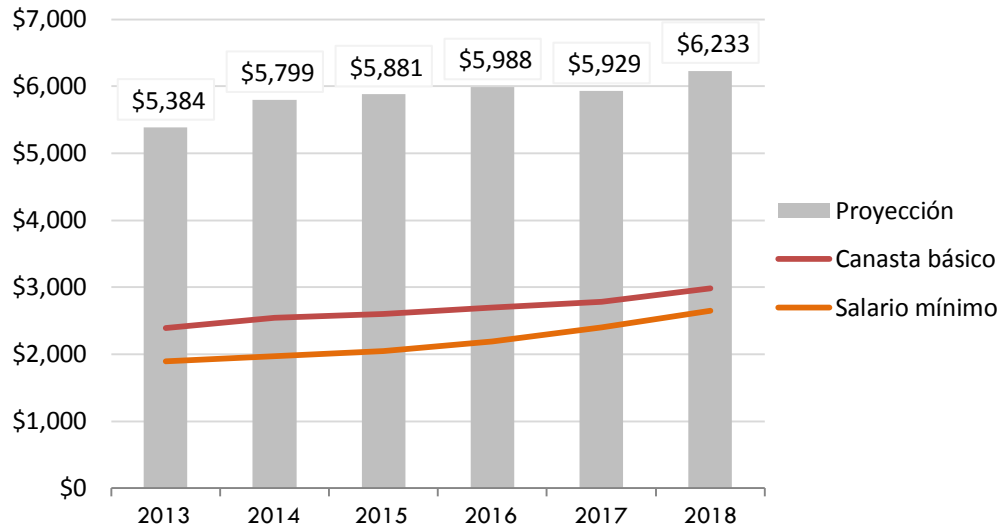
La Acción Ciudadana Frente a la Pobreza tiene presentadas solicitudes e informes ante instancias internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Comité Económico y Social de la ONU para solicitar su intervención ante esta situación.

La distancia entre el costo de la canasta básica para una persona y el valor del salario mínimo establece únicamente el umbral infranqueable del monto del salario mínimo.

Sin embargo, el umbral inferior infranqueable debe ser el monto de la canasta básica para una persona, que a fines de 2018 se ubica en poco más de 100 pesos. Ese es el primer paso indispensable y urgente para iniciar la recuperación del salario mínimo para que llegue a su monto conforme a la Constitución en pocos años.

Figura 4

Brecha entre salario mínimo y el costo de la canasta básica y su proyección para una familia promedio⁹



Fuente: Elaboración propia con información de Coneval (2018) y Banxico (2018)

Otras políticas generadoras de pobreza

Hay otros ejemplos, que no podemos abordar en este reporte, sólo los enlistamos:

- Política fiscal sin efecto distributivo, con regímenes de excepción y condonación de impuestos a grandes fortunas y múltiples subsidios a quienes más tienen.
- Promoción de inversiones en macro-proyectos territoriales sin esquemas de asociación con comunidades indígenas y pequeños productores del campo y muchas veces, con medidas de expropiación y exclusión.
- Autorización de proyectos de minería al aire libre y similares, que depredan el medio ambiente y destruyen el entorno económico, social y natural de comunidades indígenas, campesinas, pesqueras y forestales.
- Esquemas de financiamiento y subsidios que priorizan a grandes empresas y marginan al resto de medianas, pequeñas y micro empresas, y sobre todo a cooperativas y empresas de propiedad social.
- Políticas laborales que permiten la contratación de millones de trabajadores asalariados sin prestaciones sociales ni seguridad social, en empresas formales e incluso en el gobierno, y que en la práctica permiten la simulación de relaciones patronales mediante empresas de *outsourcing* y la generación de contratos de protección con sindicatos “fantasmas”.

2. Preferencia de ocurrencias y desprecio a la evidencia

Hay muchos ejemplos de cómo el gobierno mantuvo la dinámica de ocurrencias y su desprecio práctico por la evidencia surgida de las evaluaciones y análisis de CONEVAL y desde ámbitos académicos y de organizaciones civiles.

El ejemplo más notorio se dio desde el inicio del sexenio con el diseño apresurado y poco cuidado de la Cruzada Nacional contra el Hambre. También cada año, desde organismos oficiales como

⁹ Familia promedio se estima en 3.6 integrantes y 1.7 perceptores de ingreso.

CONEVAL y desde la sociedad civil se mostraron graves deficiencias en muchos programas pero se despreció la evidencia y se mantuvieron las ocurrencias.

Habría varios ejemplos más que no se analizan en este reporte especial.

Inconsistencias graves de la Cruzada contra el Hambre

La Cruzada Nacional contra el Hambre, estrategia emblemática del gobierno al inicio del sexenio, destinada a lograr “hambre cero” y atender a la población en condición extrema de pobreza, estuvo caracterizada por deficiencias en el diseño de objetivos y acciones, por la implementación sin elementos de coordinación adecuados y por la falta de resultados.

Las principales inconsistencias en la Cruzada contra el Hambre son:

No pudieron “encontrar” a toda la población objetivo de la Cruzada. La Cruzada estableció una Comisión Intersecretarial con la participación de 19 dependencias y entidades para coordinar más de 60 programas federales. Se establecieron además 32 mesas de coordinación en las entidades federativas. Y mecanismos de coordinación en más de mil municipios. Sin embargo, a mediados de 2017, la SEDESOL apenas había logrado identificar en su “Sistema de Focalización para el Desarrollo” al 33% de la población con carencia alimentaria y al 85% de la población en pobreza extrema con carencia alimentaria.¹⁰

Deficiencias serias de origen desde el diseño: el problema público no está bien definido y los objetivos están dispersos y mal planteados. La Cruzada presentaba inconsistencias de diseño desde la definición del problema público a resolver. En los documentos oficiales se mencionan múltiples problemas: una importante proporción de población con problemas para ejercer el derecho a la alimentación o en riesgo de perderlo; la magnitud y crecimiento de la carencia por acceso a la alimentación por el alza de precios de los alimentos en años recientes; la desnutrición infantil; la inseguridad alimentaria; o la condición grave de quienes viven en pobreza extrema y presentan carencia alimentaria. También se mencionan múltiples objetivos, varios de ellos con deficiente formulación. Entre ellos la reducción a “cero” de la población en extrema pobreza y con carencia alimentaria, la reducción de la desnutrición infantil “aguda” –cuando el problema es la desnutrición crónica durante los primeros mil días de vida, y el aumento de ingresos de productores agrícolas o la reducción de la pérdida de alimentos en su almacenamiento, transporte y distribución.¹¹

Los programas alimentarios de SEDESOL no atienden a la mayoría de la población que lo requiere. La SEDESOL es la instancia que preside la Cruzada. Y sus programas alimentarios son la principal herramienta. Por eso, se creó el programa de Comedores Populares, en este sexenio, como “emblema” de la Cruzada. Sin embargo, el programa Comedores Populares no puede contabilizar su cobertura en personas. A nivel geográfico cubre el 31% de las zonas prioritarias

¹⁰ SEDESOL (2017). Estrategia Nacional de Inclusión Social. Documento Rector. Ese documento refiere que en el Sistema de Focalización para el Desarrollo (SIFODE) que conjunta la información de las Cédulas Únicas de Información Socioeconómica de los hogares (CUIS), se contaba con información para casi 20 millones de personas. Sin embargo, sólo contaban con información de 8.9 millones de personas con carencia alimentaria (33%). El resto de los datos son aún más alarmantes. El SIFODE cuenta con información nominal del 36% de la población con inseguridad alimentaria severa, del 34% de la población en pobreza, del 81% de la población en pobreza extrema.

¹¹ Estas deficiencias fueron señaladas desde el primer año por CONEVAL, en el Diagnóstico del Diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre. CONEVAL (2013).

potenciales y aceptando cifras no comprobables, menos del 20% de la población objetivo.¹² El programa de abasto social de leche de Liconsa cubre al 19% de su población potencial. El programa Prospera cubre al 63% de su población potencial. El programa de abasto rural de Diconsa tampoco puede contabilizar su cobertura en personas u hogares pero a nivel geográfico cubre únicamente el 31% de las localidades rurales potenciales.¹³

La evaluación demostró que la Cruzada no logra impacto en reducir la carencia alimentaria. Con los elementos anteriores no hay sorpresa sobre porqué la Cruzada no refleja impactos en la reducción de la carencia alimentaria, de acuerdo a la evaluación realizada por CONEVAL en 2015.¹⁴ En síntesis: la población objetivo no está suficientemente identificada, los programas alimentarios no cubren a la población que lo requiere y no se sabe quién recibe qué.

La Cruzada no logró su meta: reducir a “cero” la pobreza extrema alimentaria. El indicador central de resultados incluido en el Programa Sectorial de Desarrollo Social y en el Programa Especial “México sin Hambre”, es reducir a “cero” el número de personas en extrema pobreza con carencia alimentaria. La línea de base eran 7 millones de personas en 2012. En 2014, no hubo reducción al contrario, subió a 7.1 millones de personas. En 2016, se ubicó en 5.1 millones de personas. Muy lejos de “cero” y sin herramientas suficientes para acercarse a ello. Muchos menos ahora que ha sido abandonada y subordinada en la llamada “Estrategia Nacional de Inclusión Social”.

Se mantuvo la fragmentación y dispersión de mini programas y crecieron los programas sin resultados y opacos

El otro ejemplo de desprecio por la evidencia y preferencia de las ocurrencias es el comportamiento del presupuesto de los programas federales.

Desde hace más de 10 años, mediante el Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales (INDEP), GESOC ha insistido en el mal desempeño de muchos programas como una de las explicaciones de la falta de resultados frente a la pobreza.¹⁵

Esta conclusión ha sido ratificada y difundida también reiteradamente por CONEVAL y por múltiples estudios.

Durante este gobierno, se pretendió cambiar mediante el “presupuesto base cero” que en realidad solo fusionó programas pero no redujo sustancialmente la dispersión, las duplicidades y la falta de consistencia de muchos programas.

¹² En el Sexto Informe de Gobierno se dice que los Comedores Populares atienden a un millón de personas. Esto no se puede confirmar porque no hay padrón o listados de atención real. En todo caso, eso representaría menos del 20% de la población objetivo, que sería en este momento de 5.1 millones de personas.

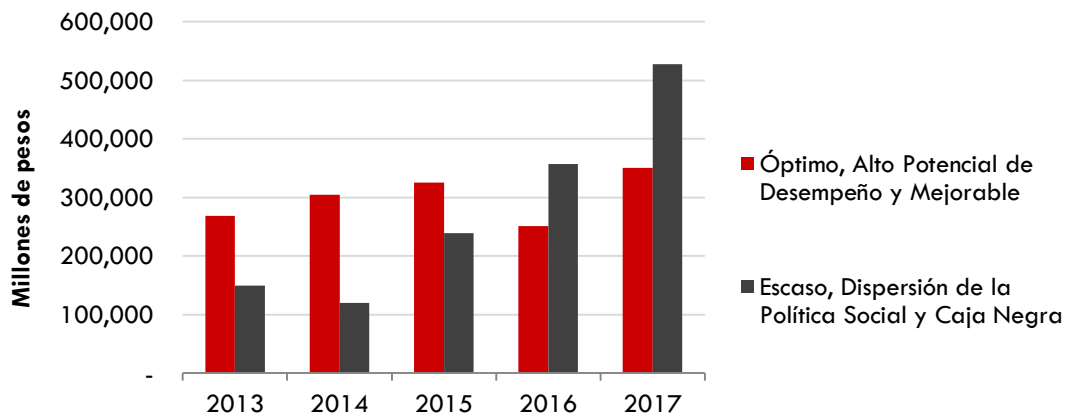
¹³ La fuente de los datos de cobertura es CONEVAL (2017). Inventario de programas sociales federales, 2016.

¹⁴ CONEVAL (2015). Resultados intermedios de la Cruzada Nacional contra el Hambre. Dice textualmente: “(en el) estudio exploratorio del impacto de la Cruzada, se observa un efecto significativo de dos puntos porcentuales en la reducción de la pobreza extrema. Sin embargo, no se observa efecto en el indicador de carencia por acceso a la alimentación.

¹⁵ El INDEP es un producto consolidado, ágil, sencilla y de fácil acceso, que permite conocer, valorar y comunicar el desempeño de 136 programas y acciones que integran la política social del gobierno federal y es elaborado y presentado cada año GESOC en momento oportuno para la discusión presupuestal. En múltiples ocasiones ha sido presentado en la Cámara de Diputados e incluso en la Comisión de Presupuesto. El INDEP utiliza datos de las evaluaciones oficiales de CONEVAL para generar un índice de desempeño que considera tres dimensiones: calidad de diseño del programa, capacidad mostrada por el programa para cumplir sus metas, y cobertura de la población potencialmente beneficiaria del programa. La versión más reciente se puede consultar en indep.gesoc.org.mx

Los datos de GESOC muestran el deterioro de la programación y presupuestación de la política social. Los programas opacos, dispersos y con escasos resultados, tuvieron un incremento que superó el de los programas un poco mejores. Al pasar de 268 mil millones de pesos (mdp) en 2013 a 528 mil mdp en 2017. En contraste los programas menos malos, que se ubican en las categorías “mejorable” “alto potencial” y “óptimo” desempeño en el INDEP, pasaron de 214 mil mdp en 2013 a cerca de 351 mil mdp en 2017. Es decir, los programas sin resultados y opacos rebasaron en 2017 el monto de los programas un poco mejores (Ver figura 5).

Figura 5 | Presupuesto aprobado para programas por nivel de desempeño GESOC-INDEP: 2013-2017



Fuente: Elaboración propia con información de GESOC. 2017. Índice de Desempeño de Programas Públicos Federales (INDEP).

La ausencia de “mapas comunes” y de una base de datos de población susceptible de apoyos, explica esta situación. Sin esas herramientas básicas para asignar intervenciones territoriales así como a hogares y personas, es casi imposible lograr resultados significativos. La base de datos de la población susceptible de apoyo es un Registro Nacional Ciudadano que debe funcionar como “padrón único de beneficiarios, la vía obligatoria para asignar transferencias y apoyos públicos, como lo ha insistido la Acción Ciudadana Frente a la Pobreza desde su creación.

3. Simular en lugar de resolver

Una de las características de las decisiones políticas recientes fue preferir la simulación a buscar soluciones a problemas complejas. Dar la apariencia de “hacer algo” parece ser más rentable políticamente que tomar decisiones duras y con efectos de largo plazo.

El fracaso de la Cruzada contra el Hambre y el incremento de la pobreza entre 2012 y 2014 trajeron varios efectos. Entre ellos el cambio de la titular de SEDESOL. Desafortunadamente esto no trajo el cambio de modelo o una estrategia mejor diseñada.

El nuevo titular se propuso enfrentar la medición de la pobreza en dos frentes: Relativizando sus resultados, alegando que no correspondían a la realidad y alegando que había otros parámetros internacionales donde México no estaría tan mal. Y generando una estrategia para modificar las respuestas de la gente a las encuestas de INEGI usadas para medir la pobreza.

Esto último se combinó además con una muy oscura decisión unilateral y cuestionable del INEGI por modificar la forma de captar los ingresos de los hogares más pobres.

Esta modificación operativa produjo un conflicto que puso en riesgo la continuidad y la consistencia de la medición de la pobreza con dos efectos nocivos: a) la decisión de CONEVAL de no usar los datos del Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2015 para la medición de la pobreza a nivel nacional y estatal, por ser incomparables con la serie anterior; y b) la necesidad de utilizar por primera vez un modelo estadístico en la medición de la pobreza 2016, en lugar de los datos transparentes y directos de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH).

Presentamos evidencia de las “trampas” que se generaron para maquillar las cifras de la medición 2016 derivadas de la Estrategia Nacional de Inclusión Social.

El engaño de la Estrategia Nacional de Inclusión Social

La Estrategia Nacional de Inclusión Social –pese a su incuestionable y ambicioso nombre- es en realidad un conjunto de acciones destinadas a modificar las variables de la medición de la pobreza.

En el mejor de los casos mediante acciones para dar mayor precisión a las respuestas de la población durante la aplicación de la encuesta de INEGI para medir ingresos y carencias.

En el peor de los casos para inducir las respuestas y “modificar” las cifras de las variables sin que cambie la realidad.

En ambos casos, el centro de la estrategia es la reducción de la variable y no la transformación de la realidad o mucho menos el ejercicio del derecho social que se mide con las carencias y la vulnerabilidad, usadas en la medición multidimensional de la pobreza.

La medición de la pobreza considera siete indicadores. Cada uno de ellos fue alterado mediante acciones que sin transformar la realidad de las personas, dieran un efecto de mejora en la reducción de las variables y así disminuir la pobreza.

Las acciones centrales de la Estrategia fueron:

Reducir el rezago educativo en niñas (os) en guarderías y de adultos mayores otorgando diplomas de primaria. Mediante convenio de SEDESOL con la SEP, las guarderías de SEDESOL pasaron de un día para otro a ser “centros educativos de preescolar” sin modificar las actividades, el personal o el programa de trabajo de esas guarderías.

Simultáneamente se priorizó la afiliación de adultos mayores al INEA para que completaran su educación primaria y entregarles su diploma.

La reducción lograda hasta la última medición fue mínima: Menos de dos puntos porcentuales y casi 2.5 millones de personas “salieron” de su rezago educativo, entre 2012 y 2016.¹⁶

Para reducir la carencia en salud se incrementó la afiliación al Seguro Popular o al IMSS sin alcanzar la cobertura universal y sin garantizar la atención. La reducción más importante en los últimos años ha sido en la carencia por acceso a servicios de salud, mediante la afiliación al Seguro Popular.

Pero hay problemas serios de esta reducción: las afiliaciones crecieron relativamente menos entre 2012 y 2016 respecto a los años anteriores y no se ha cumplido con la cobertura universal como lo establecía el mandato de la Ley para 2010. Y lo más importante: la afiliación

¹⁶ CONEVAL (2017). Anexo estadístico medición de la pobreza 2016. Tabla 1.

no garantiza el acceso efectivo a atenciones, medicamentos, estudios, tratamientos, intervenciones.

También se realizó la afiliación masiva y automática (en base de datos) de jóvenes estudiantes de bachilleratos y universidades públicas al IMSS, para darles acceso a servicios de salud como estaba previsto de 2018.

Pese a todas esas medidas, la reducción entre 2012 y 2016 fue de seis puntos porcentuales y casi 6 millones de personas. La cobertura universal está lejos: Más de 19 millones de personas carecen aún de afiliación a servicios de salud.¹⁷

Para reducir la carencia por seguridad social la única herramienta disponible fue incrementar la cobertura de los programas sociales de adultos mayores. Estos programas son contabilizados en la medición como “sin carencia”, pese a que sean apoyos monetarios o en especie, muy limitados, sin servicios de salud y sin cobertura al resto de la familia.

La reducción entre 2012 y 2016 de esta carencia fue de 5.5 puntos porcentuales y poco menos de 3 y medio millones de personas, entre 2012 y 2016.

Esta es la carencia mayor, afecta 68.4 millones de personas, el 56% de la población. Está vinculada al mercado laboral.¹⁸

Para reducir las carencias de condiciones de la vivienda y acceso a servicios, se presionó mucho a los estados y municipios. Se les pidió canalizar presupuesto a pisos, cuartos, agua, drenaje y demás servicios. Estas son dos variables en la medición, y son las de más baja incidencia. Son las preferidas para “inventar” programas como “pisos firme” “cuarto rosa” y demás. Sin embargo, aunque están en sus niveles más bajos no ceden.

La carencia por calidad y espacios de la vivienda se redujo menos de dos puntos porcentuales entre 2012 y 2016, y en poco más de un millón de personas. La carencia por acceso a servicios de la vivienda se redujo casi dos puntos porcentuales y poco más de 1.2 millones de personas.¹⁹

Para reducir la carencia por acceso a la alimentación se promovió la campaña de publicidad “sano, suficiente y variado”. La SEDESOL promovió una campaña de publicidad usando todos los recursos. Se incluyó un “jingle” pegajoso para inducir a las personas que reciben programas sociales –especialmente los alimentarios- a responder “sano, suficiente y variado” en las encuestas usadas por INEGI. Estas palabras son clave para medir la seguridad alimentaria y la carencia por acceso a la alimentación.

La campaña en medios se acompañó con acciones “en tierra” donde los promotores de los programas explicaron a las beneficiarias de programas como Prospera, Liconsa y Comedores Comunitarios.

Pese al maquillaje e inducción esta carencia se redujo únicamente poco más de tres puntos porcentuales, y una reducción en casi 3 millones de personas. Aún así, con Cruzada y campaña, la carencia por acceso a la alimentación afecta aún a 24.6 millones de personas, la quinta parte de la población.²⁰

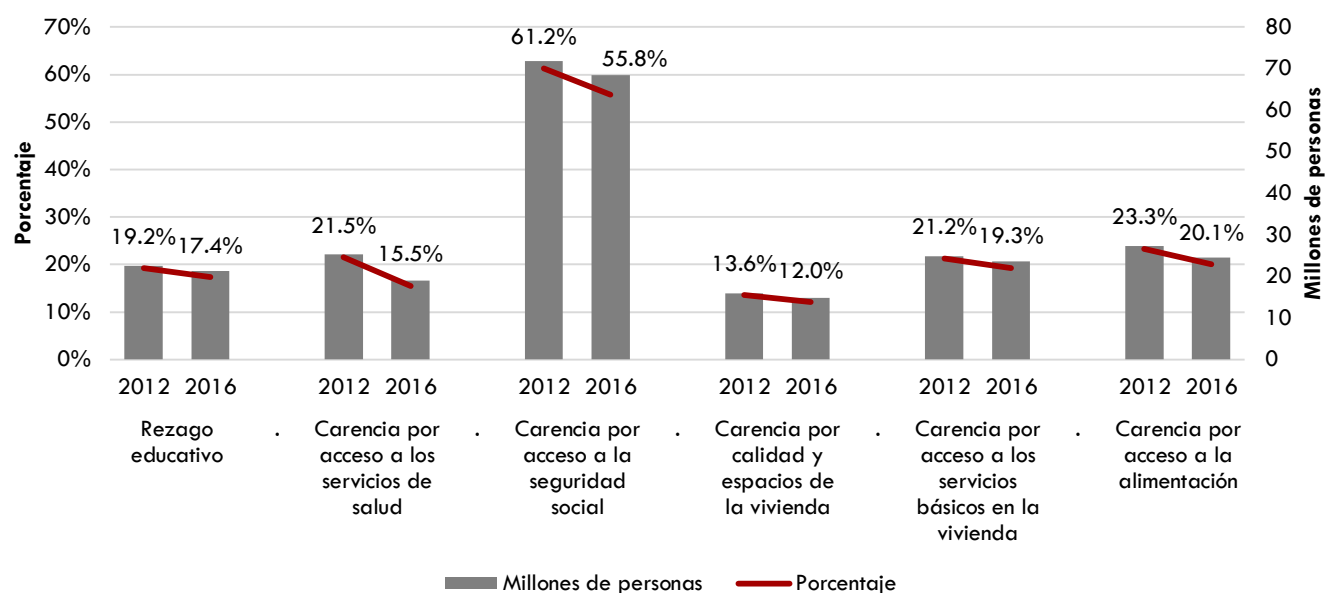
¹⁷ Ídem.

¹⁸ Ídem.

¹⁹ Ídem.

²⁰ Ídem

Figura 6 | Evolución del porcentaje y número de personas por carencia: 2012-2016



Fuente: Elaboración propia con información Coneval (2017).

Para modificar la variable de ingreso se acudió al reparto de cartillas sociales. Desde la resignación de no contar con herramientas para mejorar el ingreso (porque la decisión de mantener los salarios bajos se toma en otra parte), la SEDESOL promovió el reparto de “cartillas sociales” para informar a la población el monto de las transferencias que reciben de cada programa. En 2016 incluyeron el monto de las pantallas de TV repartidas con motivo del cambio tecnológico.²¹

Es tan burdo el enfoque a modificar la variable, que en la Comisión de Desarrollo Social se repartió a cada estado su meta en cada indicador, y en el apartado de ingreso, la acción principal refería a la entrega de cartillas sociales. Las cartillas –por supuesto- no mejoran el ingreso de las personas, pero sí pueden cambiar la respuesta a las preguntas del INEGI.

Aun así, la reducción de población con ingreso insuficiente para adquirir la canasta básica fue de un punto porcentual y en cantidad, se incrementó en 1.5 millones de personas. Es la mitad de la población, son 62 millones de personas

De manera similar, la población con ingreso insuficiente para adquirir la canasta alimentaria, fue de 2.5 puntos porcentuales, esto es poco más de dos millones de personas menos en esa situación, que aún afecta a 21.4 millones de personas.²²

La combinación de las reducciones reales y las provocadas por estas acciones da como resultado una reducción mínima de la pobreza. La medición multidimensional de la pobreza posibilita la reducción de la pobreza o de la pobreza extrema por dos vías: el incremento real de los ingresos respecto al costo de las canastas básica y alimentaria o el acceso a ciertas condiciones relacionadas con los derechos sociales que dan sentido a las “carencias”.

²¹ Para un informe con evidencia empírica de las acciones de “maquillaje” y modificación de las respuestas a las variables del cuestionario usado en la medición de la pobreza, ver los informes de la Acción Ciudadana Frente a la Pobreza en 2016.

²² CONEVAL (2017). Op. Cit.

Por ello, todas las reducciones abonan en el mismo sentido, por ejemplo, es posible lograr reducciones de la pobreza sin que mejore el ingreso.

Esta es una limitación que no demerita la metodología o definición oficial del CONEVAL. Constituye un avance para conocer condiciones de vida de las personas y representa un estándar internacional, ubicado entre las mejores prácticas.

Pero es importante conocer su alcance y la necesidad de usar también las variables referidas al ingreso para tener el panorama completo y evitar la simplificación o simulación derivada de apreciaciones parciales.

En este periodo, la pobreza se reduce casi dos puntos porcentuales, pero se incrementa en cantidad con 100 mil personas más, entre 2012 y 2016.

La pobreza extrema se reduce en poco más de dos puntos porcentuales y más de 2 millones de personas, en el mismo periodo, considerando ingreso insuficiente para la canasta alimentaria y al menos tres carencias sociales.²³

4. Incrementar la corrupción y el uso político de los programas

Si los problemas anteriores no fueran suficientes para explicar los deficientes y contradictorios resultados frente a la pobreza, hay que sumar —o más bien restar— los actos ya documentados de corrupción y la evidencia del uso electoral de los programas, que pervierte de fondo y de entrada sus resultados.

Después de intentar maquillar y modificar las cifras de la medición de la pobreza, con un nuevo cambio de titular en SEDESOL se pasó abiertamente a la operación política con fines electorales.

Primero, fue designado Secretario el operador político preferido del Presidente Peña, desde que fue gobernador en el Estado de México, proveniente de la Secretaría de Gobernación.

Y para cerrar el periodo se optó por un cuadro político del PRI de Oaxaca, con una reconocida trayectoria de operación electoral.

En la última parte del sexenio, sin ambages ni atención a las “buenas maneras”, se designaron titulares de SEDESOL con nula experiencia en la materia, sin formación relevante para asumir su función y con sólidas credenciales relacionadas con la disputa partidista y la operación electoral.

Esto fue documentado de manera consistente por el proyecto de observación electoral denominado “Democracia Sin Pobreza”.

#DemocraciaSinPobreza

Durante el proceso electoral de 2018, Acción Ciudadana Frente a la Pobreza, en coordinación con muchas otras organizaciones civiles, centros académicos y medios de comunicación coordinó un proyecto destinado a disuadir, denunciar y documentar los actos de compra y coacción del voto utilizando programas sociales.

El proyecto denominado #DemocraciaSinPobreza realizó un conjunto de acciones de investigación documental, monitoreo de medios y diversas formas de trabajo de campo, la más relevante la realizada mediante reportes ciudadanos a través de una “app” en línea para recibir información sobre acciones clientelares como reparto de dinero y promesa / condicionamiento de programas sociales a cambio de votos.

²³ *Idem.*

El proyecto documenta no sólo un conjunto de acciones ilegales “compra y coacción” del voto, sino también el procesamiento de debilitamiento institucional y el conjunto de preparativos que posibilitan su realización: generación de una bolsa de recursos y nombramiento de operadores políticos en puestos clave.

Al iniciar 2018, se genera una gran bolsa de recursos mediante incrementos notorios de gasto, previo al proceso electoral. Solo para mencionar los casos más notorios, durante el primer trimestre de 2018, en comparación con el mismo periodo de años anteriores, el gasto en “Adefas” (adeudos de ejercicios fiscales anteriores) se incrementó en 168%, por un monto de 38.7 mil millones de pesos (mdp). La partida “materiales y suministros” incrementa su gasto en 38%, por un monto de 42.3 mil mdp. Las delegaciones de varias dependencias como SEDESOL, SEDATU y otras, incrementan en 63% su gasto. Las unidades de comunicación, incrementaron en 52% su gasto, especialmente SEDATU (142%) y Hacienda (248%). Algunos programas de SEDESOL presentan incrementos por 6,884 mdp. Varios programas de SAGARPA quintuplican su gasto, al pasar de 3,454 mdp a 21,378 mdp.

Hay una clara rotación de personas clave: funcionarios de primer nivel asumen candidaturas y operadores electorales asumen puestos de primer nivel. Un ex titular de SEDESOL asume la candidatura presidencial. El siguiente titular, pasa a ser delegado del PRI en Chiapas y candidato a Senador por ese estado. La coordinadora del programa Prospera y el director general de LICONSA asumen candidaturas a diputaciones federales. En sentido inverso, un cuadro político electoral del PRI de Oaxaca asume como titular de SEDESOL, el delegado del PRI en Oaxaca, pasa a ser Subsecretario de Desarrollo Social y Humano, el coordinador de delegados del PRI asume la coordinación de delegados, el secretario de administración y finanzas del PRI pasa a ser oficial mayor, todos en la SEDESOL.

El proceso más grave es el debilitamiento de las instituciones responsables de fiscalizar, vigilar y sancionar actos ilegales en la función pública y en el proceso electoral. Hay mucha evidencia: se detuvieron los nombramientos del Fiscal General, al Fiscal Anticorrupción, y de los magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa, responsables de sancionar los casos de corrupción. Se removió al titular de la Fiscalía Especial para Delitos Electorales (FEPADE). Se promovió la captura partidista de los órganos internos de control (OIC), de comisionados del INAI y de integrantes del Tribunal Electoral, por parte del PRI.

Una decisión crucial para facilitar la compra y coacción del voto fue la derogación por parte del Tribunal Electoral del acuerdo del INE referido a prevenir el uso de programas sociales. Ese acuerdo sancionaba entre otras cosas: programas sociales sin reglas de operación o que no las siguen; programas sociales sin padrones o que no notifiquen al INE su integración; ejecución de programas no contemplados en el presupuesto o creación de nuevos programas en el periodo electoral; modificar el padrón de beneficiarios sin apego a las reglas de operación durante el proceso electoral; reparto de tarjetas que impliquen el ofrecimiento de un beneficio personal o el acceso a un futuro programa gubernamental, condicionado al resultado de la elección, entre otras cosas.

El proyecto realizado por Acción Ciudadana Frente a la Pobreza, incluyó también la realización de una encuesta con representatividad nacional y la recepción de reportes ciudadanos sobre acciones de compra y coacción, con los siguientes resultados:

La encuesta muestra que un tercio de los electores, alrededor de 29 millones de personas recibieron una oferta, una promesa o una amenaza a cambio de su voto. La buena noticia es que la mayoría, 15.5 millones (17% del total de electores) decidió rechazarla.

Es buena noticia que entre los 9.1 millones que sí recibieron una oferta, promesa o amenaza, el 78% considera que eso no compromete su voto. Es decir $\frac{3}{4}$ partes de la población que vivió compra y coacción no condicionó su voto.

La situación más grave, según la encuesta, es que a 2.3 millones de personas, el 2.7% de la muestra, le retuvieron su credencial.

También es indicativo, que a 10 millones de personas les pidieron datos de su credencial o tomaron foto de ella.

Además de la encuesta, se recibieron poco más de 700 reportes de campo, por parte de ciudadanos en lo individual o integrantes de organizaciones civiles. De ellos, el 43% refiere a entrega de dinero; 31% a reparto de cosas, en especial, despensas; 19% al condicionamiento para recibir programas sociales; y 7% a la entrega de tarjetas electrónicas con promesa de pago.

De los 658 reportes que detallan el tipo de condicionamiento, el 54% fue a cambio de tomar datos o sacar foto de la credencial para votar; 38% a cambio de votar por un candidato; el 5% por acudir a un mitin o evento.

En 322 reportes se informa el monto ofrecido, el más frecuente fue \$500, en el 38% de los casos.

Este resumen de los resultados del proyecto #DemocraciaSinPobreza realizado por Acción Ciudadana Frente a la Pobreza, en conjunto con muchas otras organizaciones civiles, medios de comunicación y centros académicos, ofrece suficiente evidencia de la magnitud y alcance del uso electoral de programas sociales que afecta cualquier posible resultado en materia social y desvía grandes montos de recursos públicos que no se aplican a resolver problemas públicos o menos aún a garantizar derechos sociales, sino a presionar y a conseguir votos.

La estafa maestra

Gracias a una investigación periodística que dio seguimiento a las observaciones realizadas por la Auditoría Superior de la Federación a los informes de la cuenta pública de 2013 y 2014, Animal Político y Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI) detectaron la desviación de al menos 2,200 mdp a través de convenios con dos Universidades y la canalización de contratos a empresas fantasma.

Estos recursos estaban destinados a la Cruzada contra el Hambre, supuestamente para repartir despensas y promover comités comunitarios.

También es importante destacar que el sector con mayor monto presupuestal observado son los gastos destinados a los servicios de salud, en especial los que se transfieren a los gobiernos estatales.

III. ¿HACIA DÓNDE CAMBIAR?

Ante este panorama, el cambio resulta urgente. Debe ser un cambio de fondo. Una auténtica transformación.

¿Cuáles son los “faros” u horizontes que guíen y articulen este cambio de fondo?

Desde nuestra perspectiva hay dos decisiones políticas ineludibles. Si se asumen a fondo son plenamente complementarias:

Es indispensable romper el divorcio entre política económica y política social. No hay manera de lograr reducciones significativas y sostenibles de pobreza únicamente a base de programas sociales. Si el crecimiento económico, el empleo, la inversión y la competitividad no contribuyen a generar bienestar, ingreso suficiente y seguridad social, para toda la población, especialmente quienes han estado históricamente y sistemáticamente excluidos, no hay manera que la política social lo resuelva.

Es urgente y esencial superar la dispersión, las ocurrencias y el clientelismo político de los programas sociales, asumiendo el enfoque de derechos. El art. 1º de la Constitución establece un mandato ineludible para todas las autoridades, de los tres órdenes de gobierno, en todas las instancias y esferas de la función pública: respetar, garantizar, proteger y promover el ejercicio de los derechos humanos, sin discriminación y conforme a los principios, criterios, estándares y lineamientos de la propia Constitución, pero sobretodo de los Tratados Internacionales reconocidos por México. Entre los que destacan, para nuestro tema, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, firmado en 1966.

Explicamos ambos principios de cambio brevemente:

1. Articular política económica y política social en un nuevo modelo frente a pobreza y desigualdad

La política económica tiene múltiples efectos determinantes frente a la pobreza y la desigualdad. De manera sintética y descriptiva, enlistamos algunos de los cambios indispensables en la política económica, a fin de que se articule a la política social y sea factor de bienestar para toda la población.

Es indispensable transformar al menos las aristas más excluyentes y depredadoras de la actual política económica, en materia fiscal, laboral, financiera, de fomento a las inversiones y por supuesto, ambiental.

La política fiscal debe tener un efecto redistributivo. Los impuestos, los subsidios y la producción de bienes públicos, deben fomentar la reducción de las desigualdades generadas por el mercado y sobretodo por sus fallas y limitaciones consustanciales. La política fiscal también debe transformar las condiciones de discriminación, rezago y exclusión acumuladas por décadas o siglos, como el caso de las comunidades indígenas.

En primera instancia se deben eliminar los regímenes tributarios de excepción, las facultades discrecionales que posibilitan la condonación de impuestos a grandes fortunas, y las diferentes formas de evasión fiscal. También se deben buscar opciones para que las grandes fortunas personales paguen más impuestos.

También es urgente la eliminación de subsidios regresivos, que dan más a quienes más tienen. Estos subsidios son frecuentes en las políticas “para el campo”, en detrimento de pequeños productores campesinos y comunidades indígenas.

Todos los recursos del presupuesto deben estar destinados a la generación de bienes públicos, de buena calidad, para toda la población. Esto es servicios de educación, de salud, caminos y carreteras, servicios urbanos, seguridad pública y muchos más, para toda la población.

La generación de bienes públicos debe incluir medidas de equidad que garanticen acceso para la población con mayores obstáculos y rezago, tanto en las zonas más aisladas y dispersas, como a las zonas más pobladas con gran rezago social.

La política laboral debe garantizar derechos económicos y sociales. Quien trabaja no debe ser pobre. El trabajo es la fuente del ingreso de las personas y también posibilita el acceso a la protección social en salud, pensiones, enfermedad y servicios de cuidado de los hijos.

En nuestro país, el empleo asalariado está directamente asociado al acceso a la seguridad social.

Quienes trabajan “por su cuenta”, como los campesinos, los comerciantes –de todas las escalas-, las personas ocupadas en miles de “oficios” (tradicionales como mecánicos, plomeros, electricistas, pintores; y nuevos como técnicos de celulares y desarrolladores de “apps”) así como en carreras profesionales (como abogados, arquitectos, médicos entre otros), carecen de ingreso fijo y seguridad social –salvo casos excepcionales de afiliación voluntaria. Son millones de personas, más de la cuarta parte de la población.

El empleo formalizado de acuerdo a la legislación vigente garantiza a la persona trabajadora y su familia al menos las siguientes coberturas de protección social, frente a riesgos que generan empobrecimiento. Estas coberturas son garantizadas a través del IMSS –para el sector privado- o del ISSSTE y sus similares –para el sector público-:

(1) Acceso a servicios de salud, en los tres niveles de atención, es decir desde acciones preventivas de la diabetes y la hipertensión hasta tratamientos de alto costo y alta complejidad, como los tratamientos contra el cáncer (quimioterapias, radioterapias y cirugías);

(2) Un sistema de ahorro para el retiro y el acceso a ingresos como pensiones en la edad avanzada;

(3) Ingresos en caso de vejez (pensiones), enfermedad, discapacidad, accidente e incluso, en ciertas circunstancias, en caso de desempleo;

(4) acceso a servicios de cuidado –tipo “guarderías”- para menores de madres trabajadoras.

Y aunque es una institución separada y diferente, conforme a la Constitución, el empleo formalizado, también genera, a través del INFONAVIT

(5) Un “mecanismo de ahorro” y aportación para el financiamiento de la vivienda. Un mecanismo que gradualmente se ha ido asimilando a los fondos de ahorro para el retiro y a esquemas de financiamiento conforme a las condiciones del mercado de vivienda, aunque es aportado al 100% por el empleador.

Priorizar el fomento y financiamiento a la economía social. La banca de desarrollo y las políticas de financiamiento a “proyectos productivos” deben destinar recursos significativos para fomentar y apoyar el crecimiento de las empresas de propiedad social, como cooperativas, uniones de productores, y las múltiples figuras asociativas. Estas empresas están formadas por pequeños productores, generalmente por personas en condición de pobreza y vulnerabilidad y sobreviven

en las zonas de mayor marginación y rezago social. Representan la auténtica vía productiva frente a la pobreza.

Las políticas de fomento a las inversiones y de protección ambiental deben enfrentar los enclaves que deterioran la riqueza natural y excluyen a pequeños productores y comunidades. Por el contrario, una política de sustentabilidad ambiental debe fomentar esquemas de asociación entre pequeños productores, comunidades campesinas e indígenas en posibles proyectos de inversión, con un manejo adecuado de la riqueza natural y formas adecuadas de distribución de ganancias y beneficios.

Tabla 2 | **Cambios en la política económica para lograr resultados frente a la pobreza y la desigualdad**

Pasar de	Hacia
Política fiscal sin efecto redistributivo	Política fiscal distributiva mediante impuestos y subsidios
Regímenes tributarios de excepción y discrecionalidad en condonación de impuestos	Tributación progresiva, especialmente centrada en grandes fortunas personales
Subsidios a quienes más tienen	Subsidios progresivos y financiamiento para pequeños productores y MPyMES
Contención salarial – Salario mínimo por debajo de la línea de pobreza	Recuperación gradual del valor de los salarios – Salario mínimo suficiente conforme a la Constitución
Permisividad frente a contratos sin prestaciones y sin seguridad social	Aplicación de la normatividad y derogación de leyes discriminatorias o que fomentan la evasión de obligaciones laborales
Financiamiento concentrado en grandes empresas	Fomento y financiamiento a empresas de propiedad social (cooperativas y otras)
Fomento a macroproyectos de inversión que depredan el medio ambiente y excluyen a comunidades y pueblos	Fomento a proyectos con manejo sustentable de la riqueza natural y con esquemas de asociación de pequeños productores y comunidades

Fuente: Elaboración propia

2. Adoptar el enfoque de derechos del art. 1º constitucional en las políticas frente a pobreza y desigualdad

El segundo pilar del cambio es el art. 1º de la Constitución que establece la vigencia de todas las disposiciones en materia de derechos humanos, establecidos en Tratados y otros instrumentos internacionales de los que México forma parte.

Esto incluye por supuesto, además de la Carta de Derechos Humanos de la ONU, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), y el resto de instrumentos que norman derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, conocidos como DESCAs.

El artículo 1º establece como que todas las autoridades del Estado, de los tres ámbitos de gobierno, tienen como obligación respetar, garantizar, promover y proteger los derechos humanos, en su propio ámbito de competencia.

Este mandato del 1º Constitucional puede aplicarse en las políticas públicas frente a la pobreza mediante dos grandes líneas de acción:

Garantizar y respetar el ejercicio universal de los DESCAs, partiendo de los mínimos indispensables y su ampliación progresiva para todas las personas sin distinción y en igualdad de condiciones.

Proteger y promover el avance progresivo en el ejercicio de los DESCAs para personas y grupos sociales que por vivir en condición de pobreza enfrentan obstáculos o barreras para su ejercicio.

Para la aplicación del enfoque de derechos, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) ha emitido criterios y lineamientos aplicables a estrategias de reducción de pobreza. Entre los más relevantes están a) identificación de las personas en pobreza; b) empoderamiento de las personas en pobreza; c) reconocimiento explícito del marco nacional e internacional de derechos humanos; d) rendición de cuentas; e) igualdad y no discriminación; f) participación; g) realización progresiva, h) obligaciones centrales y umbral mínimo internacional.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ofrece además otras orientaciones valiosas para aplicar el enfoque de derechos: (i) la importancia de los estándares interamericanos de derechos humanos; (ii) la necesidad de acciones afirmativas y medidas de igualdad para aplicar el principio de igualdad y no discriminación; (iii) la necesidad de considerar la interrelación y posible interacción negativa entre situaciones de violencia, exclusión social y estigmatización con la condición de pobreza; (iv) la correlación negativa entre la condición de pobreza y el derecho a una vida digna; (v) la necesidad del desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales (DESCAs); (vi) la necesidad de reconocer la responsabilidad del Estado en actos violatorios por parte de terceros; (vii) la importancia de la libertad de expresión y del derecho de acceso a la información pública en relación con las políticas públicas frente a la pobreza.

Estos estándares son ineludibles para pasar del discurso y la intención a la aplicación efectiva del enfoque de derechos en un nuevo modelo de desarrollo y de política social.²⁴

La finalidad es establecer un “piso mínimo” de derechos garantizados para toda la población, sin distinción. El horizonte para lograrlo es un sistema integrado y universal de protección social.

²⁴ Un estudio reciente de Acción Ciudadana Frente a la Pobreza, en colaboración con la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), desarrolla ampliamente estos criterios y ofrece recomendaciones específicas e indicadores sobre el enfoque de derechos con la perspectiva del art. 1º de la Constitución. Se puede consultar en <http://www.cohesionsocial.mx/objetivos-y-causas/frente-a-pobreza-y-desigualdad/nuestras-propuestas/pobreza-y-derechos-humanos>

IV. CAMBIOS INSTITUCIONALES URGENTES

Estos dos pilares de cambio se concretan en múltiples políticas, medidas y acciones que debieran ser parte de las políticas públicas y los programas de gobierno.

Por su trascendencia y relevancia, así como por su efecto detonador de múltiples cambios en las condiciones de vida de personas con mayores carencias y vulnerabilidad, presentamos cinco propuestas de cambios institucionales urgentes:

1. Transformar la CONASAMI y recuperar gradualmente el valor del salario.

El primer paso para recuperar gradualmente el valor del salario, es establecer el salario mínimo por encima del costo de la canasta básica para una persona. Ese monto constituye un umbral infranqueable, pero no es su nivel adecuado.

Después de ese primer paso, se debe aprobar un plan multianual que permita recuperar el valor del salario mínimo, para que sea suficiente para la persona que trabaja y su familia, tal y como lo establece la Constitución. Así se constituye en el salario de referencia y umbral mínimo de remuneración para quienes trabajan tiempo completo.

La Comisión Nacional de Salarios Mínimos debe sufrir una gran transformación. Debe desaparecer en su actual composición e inercia. Se requiere una instancia de amplia representatividad y capacidad técnica. La actual estructura puede desaparecer –como parte del programa de austeridad. La nueva Comisión “transformada” podría funcionar con representantes a título honorario, sin sueldo o emolumento.

Además de la representación patronal y de sindicatos, una nueva “Comisión” se podría integrar con representantes la representación de entidades públicas como CONEVAL, INEGI y el Banco de México, así como con algunos expertos de la academia y la sociedad civil. CONEVAL podría tener el mandato de producir el informe base para la decisión de la nueva Comisión y así darle solidez técnica a las discusiones, de las que hasta ahora ha carecido.

2. Fortalecer y crear acciones interinstitucionales frente a la pobreza crónica con enfoque de ciclo de vida

La política social debe enfocarse por una parte a garantizar los derechos sociales para toda la población. Y por otra parte, debe enfocarse a prioridades que promuevan y protejan los derechos de poblaciones excluidas y con mayores obstáculos.

En especial, resulta estratégico romper los obstáculos a la movilidad social y las condiciones que posibilitan la permanencia de la pobreza durante el ciclo de vida de las personas, y peor aún, que posibilitan su herencia, la transmisión de la condición de pobreza a la siguiente generación.

Para ello, hay “intervenciones” efectivas. Acciones que están probadas a nivel internacional e incluso con experiencias focalizadas en nuestro país, que logran atender momentos clave en el ciclo de vida de las personas que son determinantes para romper el círculo vicioso de la pobreza.

En el ciclo de vida, considerando la dinámica demográfica de México, se puede identificar tres momentos clave y una perspectiva indispensable:

Los primeros mil días de vida, para garantizar el desarrollo del cerebro desde la gestación hasta los primeros dos años de vida. Esta etapa requiere cuidados de salud, nutrición adecuada y “estímulos” e interacciones sensoriales y emocionales que permiten el desarrollo físico (crecimiento), cognitivo y emocional de cada persona. Esta es la inversión con mejor efecto en el desarrollo humano de cada persona y de las sociedades en su conjunto.

La culminación del ciclo educativo con competencias básicas, al menos hasta completar el nivel secundario, que en México equivale a la educación media superior (EMS). Garantizar educación de calidad con aprendizajes relevantes para la vida y el trabajo de cada persona durante su ciclo de formación es indispensable para el desarrollo del país, su competitividad y la superación de la pobreza. En México la cobertura del nivel primaria es universal y del nivel secundaria (3 años, 7° a 9°) se va acercando y se cierran las brechas incluso para los adolescentes en hogares más pobres, como las comunidades indígenas. Sin embargo prevalecen dos retos: la calidad de los aprendizajes y la culminación del ciclo secundario, es decir, de la educación media superior. Generar políticas con becas, pero que también modifiquen el contexto educativo, para que jóvenes continúen sus estudios y generen aprendizajes significativos y relevantes para su ciclo de vida es el reto más importante para la educación desde la perspectiva de la superación de la pobreza.

Generar opciones de “2ª Oportunidad” para jóvenes mayores de edad que no concluyeron el ciclo secundario (la EMS). Dados los altos niveles de deserción escolar durante la transición a la EMS y durante su ciclo, en cada cohorte de jóvenes mayores de 18 y menores de 30, más de la mitad no logra concluir el ciclo secundario, 12 años de educación. Mucho menos logra aprendizajes y competencias relevantes para su vida y el trabajo. Urgen modalidades de “2ª Oportunidad” para que jóvenes culminen al menos el ciclo secundario, al mismo tiempo que desarrollan habilidades socioemocionales o “blandas” y desarrollan competencias técnicas vinculadas a los mercados laborales y las oportunidades económicas de su entorno regional.

La perspectiva de género, obliga a tener acciones de igualdad en oportunidades educativas así como generar condiciones para la incorporación de las mujeres al trabajo productivo. Las niñas, adolescentes y jóvenes requieren apoyos específicos para seguir su trayectoria educativa y concluir –al menos- el ciclo secundario. Especialmente en comunidades indígenas y ciertas zonas, las acciones afirmativas son indispensables. Para las opciones de 2ª oportunidad y para su incorporación al trabajo productivo, requieren además acceso a “servicios de cuidado” para sus hijos / as. Y en lo posible, también para otros integrantes del hogares con necesidades especiales, como personas con discapacidad, enfermas o adultos mayores.

El programa Prospera (antes Progresas / Oportunidades) podría contribuir a lograr estos resultados, como parte de una política integral centrada en resultados. De acuerdo a evaluaciones rigurosas de impacto, por entidades independientes, utilizando metodologías científicas probadas, su aplicación permite lograr impacto en salud, nutrición y avance educativo de niñas, niños y jóvenes de hogares en condición de pobreza extrema.

Transformar el programa para alienarlo a estos objetivos puede ser una buena decisión de política pública basada en evidencia y nuevos modelos de gestión pública.

3. Invertir en fomento al cooperativismo y las empresas de propiedad social

La vía productiva frente a la pobreza se basa sobre todo en las empresas de propiedad social, tipo cooperativas, con diferentes figuras legales asociativas.

Estas empresas permiten dar escala y productividad a los esfuerzos productivos de campesinos e indígenas pequeños productores, en producción agrícola, forestal, pecuaria y pesquera.

Requieren sobretodo capital de riesgo como inversión, así como asistencia técnica y acceso a mercados y formas de comercialización. En muchos casos, también promueven cultivos orgánicos con mayor valor agregado en mercados internacionales.

En lugar de dispersar recursos en diferentes secretarías y entidades, es indispensable consolidar un fondo único, de inversión de capital de riesgo, con mecanismos de decisión basados en criterios económicos como factibilidad y rentabilidad, evitando cualquier sesgo de decisión burocrática o política.

4. Crear un Registro Nacional Ciudadano que funcione como “padrón único” obligatorio para todos los programas

En muchos países, la asignación de subsidios como becas, acceso a servicios de salud sin gastos de bolsillo y transferencias de ingreso se asignan con base en un “Registro Socioeconómico de Población”.

Este Registro es una base de datos, que funciona como “padrón único” para la selección de destinatarios de apoyos sociales.

Los beneficios de un Registro Socioeconómico que funciona como “padrón único” son múltiples: se evitan duplicidades, se previene la exclusión, se posibilita la complementariedad de intervenciones e incluso – cuando la “base de datos” se articula a un sistema de información robusto- se puede dar seguimiento a los resultados. Sería el “SAT inverso”. Además, elimina la discrecionalidad y corta la raíz del clientelismo político.

Para ello se requiere un marco normativo y jurídico, capacidad operativa para lograr cobertura total del territorio y a toda la población susceptible de recibir apoyos y subsidios por su condición socioeconómica, así como un gran rigor técnico para asumir la complejidad de los retos involucrados en la creación, administración y actualización de la base de datos del Registro.

Es deseable que la instancia responsable de la creación y administración del Registro adhiera a principios de gobierno abierto y cuente con mecanismos de gobernanza, así como con diversos mecanismos efectivos de control por entidades fiscalizadoras, por el Congreso y también por la ciudadanía.

5. Establecer mecanismos efectivos de democracia participativa

Un nuevo modelo frente a la pobreza y al desigualdad requiere múltiples formas de participación social, comunitaria y ciudadana, en todas las fases del ciclo de las políticas públicas, y en los diferentes ámbitos de su ejecución.

Estos mecanismos deben cubrir desde el nivel más directo, en campo, a través de formas creativas y efectivas de “contraloría social”, así como las diversas formas de involucramiento de la sociedad en la ejecución, en la vigilancia y en las instancias de decisión y gobierno de las entidades responsables de los programas sociales y los servicios públicos más relevantes para la población (como los servicios de salud y educación).

Se trata de un impulso decidido a la democracia participativa, mediante el incremento a los fondos de coinversión social; la participación de organizaciones civiles en la ejecución de políticas públicas, de manera transparente y sin discrecionalidad, con base en resultados y capacidad administrativa; fomentando la creación y funcionamiento de observatorios y mecanismos de contraloría social y vigilancia ciudadana; y activando y creando medios de consulta y formas de participación en decisiones de políticas públicas.



ACCIÓN CIUDADANA

**FRENTE A LA
POBREZA**

www.cohesionsocial.mx

contacto@frentealapobrez.mx

FB: [frentealapobrez](https://www.facebook.com/frentealapobrez)

TW: [@frentealapobrez](https://twitter.com/frentealapobrez)

YT: [frentealapobrez.mx](https://www.youtube.com/frentealapobrez)

Tel: (55) 5546 9653

Cel: 04455 6971 5467