

CONEVAL

Elementos mínimos para valorar las propuestas sociales de campaña

1. ¿Cuál es la Visión de desarrollo social integral que tiene en mente para México?

El desarrollo social tiene su fundamento en el ejercicio de derechos, como lo establece la Constitución, y tiene como su horizonte la ampliación progresiva de libertades y la generación de oportunidades para la realización del potencial de todas las personas y comunidades.

La pobreza crónica de pueblos indígenas y localidades rurales, el rezago social de regiones completas, especialmente en el sur-sureste y la vulnerabilidad y precariedad de las condiciones de vida y laborales de casi la mitad de quienes viven en zonas urbanas, son los retos más importantes para la equidad y la inclusión social, y definen las prioridades para el desarrollo social.

El desarrollo social debe contribuir a (i) generar un “piso” básico universal de bienestar y oportunidades para todas las personas, considerando el ciclo de vida y condiciones específicas de género, etnia y otros factores de vulnerabilidad; (ii) promover el desarrollo del potencial creativo y productivo de cada persona mediante el trabajo decente y adecuado, con seguridad social y remuneración suficiente; y (iii) reducir y eliminar obstáculos y brechas de desigualdad que inhiben la movilidad social y generan círculos viciosos de exclusión y pobreza.

La política de Estado frente a la pobreza y la desigualdad debe incluir evaluación y medición sobre la evolución de las brechas de desigualdad en el ejercicio de derechos sociales y en el ingreso. La medida del desarrollo no debe ser los promedios de los indicadores, sino el cierre de las brechas de desigualdad para quienes presentan los mayores rezagos, como la población indígena, las localidades rurales aisladas y los hogares de menores ingresos. En consecuencia, debemos tener un presupuesto basado en resultados que incluya como prioridad el cierre de brechas de desigualdad y los medios de garantía para el ejercicio de los derechos sociales.

2. ¿Cómo se inserta la propuesta concreta dentro de esta Visión de desarrollo social?

La plataforma de la coalición “Por México al Frente” (“Frente”) propone la articulación de medidas de política económica y de política social para promover el desarrollo social y el ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales.

Las medidas centrales para promover esta visión son:

1. La construcción de un sistema de protección social universal, que integre los elementos de la seguridad social de manera progresiva, para garantizar a todas las personas el acceso a servicios de salud, ingreso básico, servicios de cuidado infantil, educación, así como financiamiento y subsidios para vivienda de calidad.
2. La promoción de una nueva cultura laboral, que mejore progresivamente el salario,

- promueva la productividad y garantice los derechos laborales de quienes trabajan.
3. El fomento a la economía social, y los esquemas cooperativos y de asociación de pequeños productores, pueblos y comunidades indígenas y en general la capacidad emprendedora de todas las personas, para generar riqueza a partir de un dinámico y creciente mercado interno, complementario al dinamismo exportador, el fomento de cadenas de valor, la ocupación de nuevos nichos de mercado y la creación de esquemas de asociación incluyentes.
 4. El impulso a la educación con calidad y equidad, la inversión creciente en ciencia y tecnología, así como la promoción de la cultura como factor de generación de riqueza y paz.
 5. La generación de una estrategia integrada para enfrentar la pobreza crónica y los factores de pobreza extrema mediante la priorización de políticas de movilidad social y generación de oportunidades como el desarrollo infantil temprano, (objetivo de nuestra propuesta “Programa de los Mil días”), los estímulos para mejorar la calidad de la educación en las zonas de mayor rezago social, y la reducción de la deserción escolar especialmente en secundaria y educación media superior.

El Ingreso Básico Universal (IBU) es un instrumento que con responsabilidad puede ser una herramienta poderosa para promover la movilidad y la justicia social, y representa para nosotros la evolución natural de nuestra política social. Entre sus posibilidades, el IBU tiene el potencial para disminuir enormemente los niveles de pobreza, en busca de su erradicación, de disminuir la desigualdad, aumentar la eficiencia del gasto e incentivar la economía. Reduce además los cuantiosos costos administrativos ejercidos en los programas sociales actuales y reduce también oportunidades de corrupción.

Un ingreso de esta naturaleza debe dirigirse a subsanar carencias fundamentales y a promover las capacidades productivas de la gente, desde una perspectiva estratégica para el desarrollo nacional, no como una dádiva o asistencia, sino como un incentivo a la economía y el trabajo. Es también una herramienta que fomenta la equidad porque tiende a reducir la brecha que hay en el acceso a las oportunidades de desarrollo. Invertir en la gente, en el capital humano, de forma transparente, directa y sin condiciones de tipo político o clientelar, es una política de Estado que México puede y debe aprovechar lo antes posible, aprendiendo de las experiencias fallidas de las políticas sociales que no han resuelto el verdadero problema de fondo, que es la pobreza, en el pasado y en la época presente.

3. ¿Cómo ayuda esa propuesta a solucionar la fragmentación de la protección social en el país?

La fragmentación de programas sociales de los tres órdenes de gobierno es uno de los grandes males de la política social. El Inventario de CONEVAL contabiliza 6,489 programas y acciones de los tres órdenes de gobierno. Más del 90% de los programas de los gobiernos estatales no cumple con requisitos mínimos de institucionalidad: documento normativo, asignación en presupuesto, reporte en cuenta pública. Además, la gran mayoría carece del alcance para cubrir una parte sustantiva de su población objetivo. Esta fragmentación con opacidad y clientelismo político se debe transformar de fondo.

El punto de partida para romper la dispersión es la creación de un Registro Nacional Ciudadano, que funcione como “padrón único” de la población potencialmente beneficiaria de subsidios y apoyos, que sea la única vía, obligatoria por Ley, para asignar transferencias y subsidios, en especie y en efectivo, a hogares y personas, por parte de los tres órdenes de gobierno, así como la obligación de contar con requisitos mínimos de institucionalidad y consistencia para ejecutar cualquier “programa” o acción de desarrollo social.

El sistema de protección social y el IBU tendrán como base al Registro Nacional Ciudadano y permitirán concentrar los recursos de las transferencias y mini-programas, hoy dispersos, en políticas con enfoque de derechos de manera universal y progresiva.

4. ¿Cuál es el diagnóstico que sustenta esta propuesta?

Los factores de permanencia en la pobreza son dos: los bajos ingresos y la carencia de seguridad social. Son las variables casi constantes y mayores en la medición multidimensional de la pobreza. En 2016, el 50.6% de la población tiene ingreso inferior a la línea de bienestar y el 55.8% carece de acceso a la seguridad social.

El IBU representa un ingreso garantizado que permite erradicar la pobreza extrema y reducir sustancialmente la pobreza, en su dimensión de ingresos. Genera un “piso” básico de bienestar para la adquisición de satisfactores básicos, y al mismo tiempo establece una plataforma para reducir factores de vulnerabilidad y para crear nuevas oportunidades. Puede contribuir a la reducción de las carencias asociadas al rezago educativo y a la mejora de condiciones y espacios de la vivienda.

Además, por su implementación progresiva, el IBU permite establecer una pensión garantizada para todas las personas adultas mayores y para hogares en extrema pobreza y con mayores carencias, que inciden directamente en las dos carencias de mayor magnitud.

El sistema universal de protección social, inicia con la garantía de acceso universal a la salud, como está previsto en la Ley General de Salud, erradicando esa carencia, que aún afecta al 15% de la población. En el largo plazo contribuirá a la erradicación de la carencia por acceso a la seguridad social.

La nueva política laboral, que establece un salario mínimo que cubre la canasta básica y que promueve el cumplimiento de las obligaciones laborales de los empleadores, también contribuye a la reducción de la pobreza por ingresos y de la carencia de acceso a la seguridad social.

5. ¿La propuesta concreta define con claridad lo que quiere resolver?

Las medidas centrales mencionadas en la pregunta 2 buscan resolver los principales factores de vulnerabilidad y de reproducción de la pobreza en nuestro país. Seguiremos trabajando en la definición precisa de las variables que inciden en este problema, así como en los objetivos, metas e indicadores para su evaluación, y los plazos y mecanismos para generar mejoras, correcciones o cambios sustantivos, con base en los resultados obtenidos, incluyendo la participación de expertos, académicos y practicantes, de la sociedad civil.

En particular, el Ingreso Básico Universal (IBU) representa un cambio trascendental

en el combate a la pobreza. Su objetivo es erradicar la pobreza extrema y reducir sustancialmente la pobreza, en su dimensión de ingresos. En su primera fase, esta medida cubrirá el nivel mínimo de bienestar para todos los mexicanos mayores de 18 años que lo soliciten, como complemento a la red de protección social para aliviar las carencias sociales.

6. ¿Cómo sabe que para resolver el problema esa es la mejor propuesta? ¿En qué se basa para afirmarlo?

Nuestra economía genera pocas oportunidades de desarrollo, hemos asignado a los programas sociales, muchas veces mal diseñados, la responsabilidad de combatir la pobreza, algo que, después de dos décadas, a todas luces no está funcionando. Nuestra propuesta tiene como punto de partida la urgencia de definir nuevos criterios y parámetros de la política social y económica.

Específicamente el IBU, elimina la fragmentación y el clientelismo de los programas de transferencias y reduce su costo administrativo. En Por México al Frente consideramos que dotar, directa y transparentemente, a la gente de recursos que realmente necesita y que puede aprovechar para el bienestar inmediato de su familia o en actividades productivas que generen empleo, no es un gasto superfluo ni un subsidio con fines políticos, sino una inversión que se transformará en bienestar productivo en el corto plazo.

Nuestro programa tendrá una aplicación prioritaria en los territorios y poblaciones con mayores rezagos sociales, con un enfoque integrado y progresivo. Esto permite enfrentar la pobreza crónica y construir el “piso” básico de bienestar, empezando por quienes viven con mayores carencias.

En resumen, el IBU sí tiene la capacidad de resolver problemas en los que otras políticas sociales para combatir la pobreza y las carencias sociales han fallado. Diferentes países están probando mecanismo para lograr su implementación, ha sido respaldado por premios Nobel de Economía y empresarios. La propuesta de Por México al Frente retoma los principios relevantes de diseño de un sistema no condicional de transferencias universales. Justo por esos principios el IBU es superior ya que incrementa el bienestar social, minimiza las distorsiones al mercado laboral, incrementa la eficiencia en el gasto de gobierno y elimina las condicionalidades así como el uso electoral de los programas.

7. ¿La propuesta define los objetivos y metas que quiere lograr?

En concreto, la universalización de un ingreso básico tiene las siguientes objetivos y metas.

Objetivos

- Que sea suficiente para garantizar el acceso a un bienestar mínimo que permite a todos los ciudadanos superar o evitar la pobreza, sin desalentar la participación en el mercado laboral.
- Liberar a los más marginados de una sujeción política que limita no sólo su libertad, sino también sus oportunidades de desarrollo.

- Reducir el costo de administración y medición de la política social.

Metas

- Cubrir el nivel de bienestar mínimo de todos los mexicanos eliminando la pobreza extrema. En su primera fase, estará dirigido a los mayores de 18 años que lo soliciten.
- Mantener el poder adquisitivo con una fórmula de crecimiento anual.
- Aumentar la inclusión financiera con la entrega en transferencia electrónica del ingreso.
- Formalizar a las empresas que sirven a la base de la pirámide económica.
- Registrar fiscalmente a toda la población.

8. ¿Esa propuesta complementa o se duplica con propuestas ya existentes?

Con relación a nuestra propuesta de Ingreso Básico Universal, se trata de un complemento a la red de protección social del Estado.

Para implementarlo será necesario unificar programas que ya existen pero que se encuentran desarticulados y con un enfoque clientelar, y complementarlos con nuevos componentes bajo un enfoque inclusivo de derechos sociales universales.

El programa Prospera experimentará su mayor revolución en los próximos años al separar su componente de ingresos en el IBU, mientras que los de salud y educación seguirán evolucionando de manera independiente.

9. ¿La propuesta requiere reformas legales para su implementación?

La implementación del IBU no requiere de ninguna reforma legal. Sin embargo, la armonización de la política social, a partir de la implementación del IBU, sí requerirá de adecuaciones legales.

10. ¿La propuesta se basa en evidencia de lo que ha o no funcionado en el país o en el mundo?

La forma en que el Gobierno ejecuta el gasto social no sólo no reduce la pobreza, sino que tampoco ayuda a reducir la desigualdad. Entre los miembros de la OCDE somos el último lugar en incidencia del Gobierno sobre la reducción de la desigualdad. Tenemos que hacer las cosas de manera diferente si queremos obtener resultados distintos.

Nuestra propuesta de Ingreso Básico Universal considera la instrumentación de la misma política, a pequeña escala, en lugares tan distintos como Kenia, India, Finlandia, California, en los Estados Unidos, y Holanda.

11. ¿La propuesta define con claridad su esquema de financiamiento y toma en cuenta el presupuesto del país? ¿Cuánto costaría anualmente? ¿Qué programas o acciones habría

que sacrificar para financiar esa propuesta?

Continuando con la propuesta de instrumentar el ingreso básico no condicionado, sí tenemos un esquema de financiamiento.

En primer lugar, redirigiremos el gasto de cientos de programas sociales que benefician a quienes no los necesitan, y que excluyen a quienes sí los requieren. El análisis sobre cuáles programas federales sirven y cuáles no ya existe, pero ha faltado la voluntad política de enfrentar a quienes se aprovechan de estos programas, que son en muchos casos, los líderes de las agrupaciones sociales. Nuestra coalición terminará con el uso ineficiente del gasto social para incrementar el alivio a la pobreza, a la vez que esto contribuirá a mantener finanzas públicas sanas.

Nuestra propuesta es implementar el IBU, como programa piloto, en los 1,100 municipios con mayor marginación en el país. Lo cual representa un costo cercano a 180,000 mdp al año, considerando a la población de 18 años y más de esos municipios.

12. ¿Cuál es el mecanismo operativo, técnico y político de la implementación de esa propuesta?

Respecto al IBU, su implementación será gradual y estará sujeta a monitoreo de resultados, evaluaciones externa, así como a las adecuaciones necesarias. Sin duda, se requiere de un gran acuerdo político y social solidario, que reconozca la urgencia de redirigir la estrategia de combate a la pobreza y la desigualdad. Por último, aprovecharemos las herramientas tecnológicas, como las aplicaciones informáticas y la telefonía móvil, para transferir con certeza los recursos de forma directa a los beneficiarios. Además, la tecnología contribuirá a optimizar costos administrativos, generando ahorros, y hará más fácil transparentar las operaciones de los beneficiarios, pues solo se usarán mecanismos financieros formales.

13. Si la propuesta contempla esquemas de coordinación, ¿están definidos los actores que se involucran, así como los mecanismos de coordinación?

Trabajaremos con los estados y municipios para consolidar un Sistema Universal de Protección Social para atender las carencias sociales a partir del Registro Nacional Ciudadano que evite duplicidad en apoyos y permita evaluar el cumplimiento de objetivos.

Asimismo, es indispensable la coordinación entre los tres órdenes de gobierno para transitar del esquema de transferencias monetarias condicionadas y de múltiples programas fragmentados y opacos a una política única de ingreso básico universal. Por ejemplo, permitirá superar la fragmentación y segmentación de 30 programas estatales de adultos mayores más un programa federal, cada uno con su burocracia, sus reglas y sus montos, para establecer una pensión garantizada no contributiva como parte del Ingreso Básico Universal para este segmento de la población.

14. ¿La propuesta identifica los posibles efectos positivos y negativos en los diferentes

actores?

La implementación del IBU busca terminar con el uso inadecuado de los recursos destinados al gasto social, en muchos casos a cargo de los propios líderes de las agrupaciones sociales. Asimismo, con el IBU pondremos fin al desvío y uso ineficiente del gasto gubernamental para aliviar la pobreza, reduciendo burocracia y oportunidades de corrupción, así como elevando la transparencia del gasto.

Los beneficios serán directos a la población y serán tangibles en el corto plazo.

15. ¿La propuesta propone un esquema piloto que evalúe su impacto y su implementación? ¿La propuesta considera mecanismos e indicadores independientes de monitoreo y evaluación?

Como ya se mencionó, la propuesta de Ingreso Básico Universal contempla la aplicación de un programa piloto en los 1,100 municipios del país con alta y muy alta marginación, y sí considera la definición de mecanismos e indicadores independientes de monitoreo y evaluación.

El gobierno de coalición del “Frente” establecerá compromisos medibles respecto al desarrollo social, por medio de políticas y programas basados en evidencia, con evaluación externa, monitoreo de resultados, transparencia y rendición de cuentas en cada una de las medidas de política pública.