

Espacio de Diálogo OSC - CONEVAL 2019

Experiencias de las OSC en la incidencia de políticas públicas y acciones para la mejora de las condiciones de acceso a los derechos sociales

Memorias

The logo for CONEVAL, consisting of the word "CONEVAL" in a bold, blue, sans-serif font. The letter "E" is replaced by a green graphic element that resembles a stylized 'L' or a bracket.

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Memorias del Espacio de Diálogo OSC – CONEVAL 2019: Experiencias de las OSC en la incidencia de políticas públicas y acciones para la mejora de las condiciones de acceso a los derechos sociales. Ciudad de México: CONEVAL, 2019.

INTEGRANTES DE LA COMISIÓN EJECUTIVA

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres
El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí
Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Occidente

Salomón Nahmad Sittón
Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur

John Scott Andretta
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Graciela María Teruel Belismelis
Universidad Iberoamericana

SECRETARÍA EJECUTIVA

José Nabor Cruz Marcelo
Secretario Ejecutivo

Edgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Ricardo C. Aparicio Jiménez
Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Thania P. De la Garza Navarrete
Directora General Adjunta de Evaluación

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración

EQUIPO TÉCNICO

Edgar A. Martínez Mendoza
Nereida Hernández Reyes
Israel Larry Escobar Blanco
Tiberio Herrera García
Narda Soule Fuentes Valdez

Agradecimientos

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) agradece a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) que compartieron sus experiencias en incidencia en políticas públicas y acciones para la mejora de las condiciones de acceso a los derechos sociales, y a aquellas que participaron durante el diálogo e intercambio de experiencias.

Contenido

Introducción	6
Conferencia inaugural	7
La sociedad civil como agente promotor del acceso efectivo a los derechos sociales de alimentación y salud	10
Desafíos en materia de alimentación y servicios de salud en México	11
Acceso a una alimentación adecuada con énfasis en la población en pobreza.....	12
Retos de cobertura y financiamiento en el sistema universal de salud.....	13
Cambios demográficos, educación y transición hacia la vida laboral ¿cómo hacerle frente?	14
El papel de la educación en la formación profesional para el trabajo	15
Perspectivas sobre acceso efectivo y de calidad a la educación en el nuevo sexenio	16
Retos para ejercer el derecho al trabajo digno	17
Desafíos para alcanzar el acceso a los derechos sociales	18

Introducción

El Espacio de Diálogo OSC-CONEVAL 2019 “Experiencias de las OSC en la incidencia de políticas públicas y acciones para la mejora de las condiciones de acceso a los derechos sociales” se llevó a cabo el 25 de octubre de 2019 y tuvo como objetivo propiciar un encuentro con las organizaciones de la sociedad civil (OSC) sobre las estrategias y mecanismos que implementan para facilitar el acceso a los derechos sociales, a través del intercambio de experiencias sobre incidencia en política pública, el desarrollo de proyectos e iniciativas innovadoras.

Este espacio nació con la convicción de impulsar un encuentro permanente de las OSC con los especialistas del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para conocer las formas, métodos de abordaje a problemas sociales y la incidencia en políticas públicas que buscan impulsar el acceso efectivo a los derechos sociales. Efectuar estos ejercicios de diálogo permite conjuntar esfuerzos, entre la sociedad civil y el gobierno, para promover el análisis y la reflexión sobre la situación de la política de desarrollo social de México, y con ello, enriquecer las iniciativas que se desarrollan desde sociedad civil.

Esta publicación tiene como propósito documentar el intercambio de experiencias entre las OSC y el CONEVAL. Las memorias contienen las aportaciones realizadas por cada expositor de su buena práctica. Por último, el documento concluye con una serie de reflexiones y desafíos para alcanzar el acceso efectivo a los derechos sociales los cuales se plantean desde la experiencia de las OSC.

CONFERENCIA INAUGURAL

José Nabor Cruz Marcelo
Secretario Ejecutivo del CONEVAL

POBREZA Y DERECHOS SOCIALES EN MÉXICO; SISTEMA DE INDICADORES DE DESARROLLO SOCIAL

En esta oportunidad se presentó a las OSC el Sistema de Información en Desarrollo Social con enfoque de Derechos Humanos (SIDS-DH), el cual tiene por objetivo generar información que complementará los resultados de la medición multidimensional de la pobreza (MMP) en México.

Los antecedentes de este sistema se remiten a la consolidación de la MMP para México en la que el CONEVAL integró seis dimensiones de derechos sociales, tomando como base diferentes aproximaciones de expertos nacionales e internacionales. Los resultados de la MMP se han publicado de manera periódica desde 2008 y han alcanzado una serie histórica de diez años (2008-2018) cuyos resultados para este periodo muestran que la población en situación de pobreza pasó de 49.4 a 52.4 millones de personas, mientras que la población en pobreza extrema se redujo de 12.3 a 9.3 millones de personas.

Sin embargo, a partir de la MMP se comenzó a dar una discusión en torno a que la evaluación de la política de desarrollo social comprende más allá de la medición multidimensional y que debería contemplar la medición del ejercicio pleno de los derechos sociales de la población sin sustituir el enfoque de MMP.



En este sentido, las primeras revisiones conceptuales sobre el vínculo entre los derechos sociales y el marco conceptual de la pobreza se publicaron en 2018 en el libro “Pobreza y derechos sociales en México”, así como en los primeros “Estudios diagnósticos de los derechos sociales, 2018” en los que se plantearon las prioridades de atención y retos en el ejercicio de cada derecho social.

A partir de la MMP y el enfoque de derechos sociales, el CONEVAL busca contar con un sistema de indicadores que midan la accesibilidad, la disponibilidad y la calidad de algunos de los derechos sociales, por ejemplo, en materia de educación, disponer de una aproximación a indicadores de calidad, oportunidad y gratuidad de la educación en México. Para la primera versión de la plataforma, la meta es contar con 45 indicadores a nivel nacional y con desagregación a nivel estatal.

En la plataforma SIDS-DH también se contempla brindar información sobre grupos de población específicos como es el de mujeres indígenas, población joven, adultos mayores, población con discapacidad, esto con el fin de aportar un mayor acercamiento a las brechas sociales. Contar con información puntual y reciente sobre la situación de las brechas sociales es importante para contribuir a replantear las estrategias de política social en términos municipales, estatales y federales.

Para finalizar, desde el CONEVAL se considera que, entre más ejercicios de diálogo y retroalimentación se realicen con todos los agentes que analizan, estudian y desarrollan la política social de México, mayor será el reforzamiento de las estrategias de política social para que las siguientes mediciones reflejen avance en la reducción de las cifras de pobreza y pobreza extrema.



**LA SOCIEDAD CIVIL COMO AGENTE PROMOTOR DEL
ACCESO EFECTIVO A LOS DERECHOS SOCIALES DE
ALIMENTACIÓN Y SALUD**

Desafíos en materia de alimentación y servicios de salud en México

Karina Barrios Sánchez

Directora Ejecutiva de Análisis de Temas Estratégicos en CONEVAL

11

La elaboración de los “Estudios diagnósticos de los derechos sociales, 2018” implicó el desarrollo de una metodología basada en el enfoque de derechos y el establecimiento de una definición operativa para identificar algunos elementos que forman parte del ejercicio de estos y las dimensiones e indicadores de análisis, con el fin de brindar información sobre el estado de la población en términos del ejercicio de sus derechos sociales.

Los hallazgos de los estudios diagnósticos del derecho a la salud y del derecho a la alimentación nutritiva muestran que durante el periodo 2008-2018 en el tema de carencia por acceso a los servicios de salud se presentó una disminución porcentual de 38.4% a 16.2% de la población sin acceso, mientras que la población que presentaba carencia por acceso a la alimentación se redujo del 21.7% al 20.4%. Otro hallazgo relevante de estos estudios diagnósticos fue que se identificaron brechas de acceso por grupos de población, por ejemplo en 2018 el 31.5% de la población indígena tenía carencia por acceso a la alimentación, en comparación con 19.2% de la población no indígena.

Estas evidencias permiten conocer hacia donde se deben orientar los esfuerzos y acciones de las políticas públicas. Sin embargo, garantizar el acceso efectivo a los derechos sociales implica retos importantes en la asignación de presupuestos para atender temas urgentes como disminuir la prevalencia de sobrepeso, desnutrición y anemia, así como resolver los problemas de fragmentación del servicio de salud.



Acceso a una alimentación adecuada con énfasis en la población en pobreza

Montserrat Salazar Gamboa

Presidenta Ejecutiva en The Hunger Project (THP) y

Representante de la Alianza por la Salud Alimentaria

12

Desde el marco normativo mexicano se contempla la alimentación como un derecho, sin embargo, a partir de las reformas de derechos humanos de 2011 a los artículos 4° y 27° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se puso de manifiesto que el derecho a la alimentación también contempla la nutrición, la suficiencia y la calidad, así como el abasto. Estas reformas dieron apertura al análisis y el diálogo desde el derecho a la alimentación cuyos avances se pueden apreciar, por ejemplo, en el estudio diagnóstico de CONEVAL sobre el tema y las aportaciones de sociedad civil, sin embargo, aun faltan acciones por implementar y para ello la participación ciudadana es muy relevante.

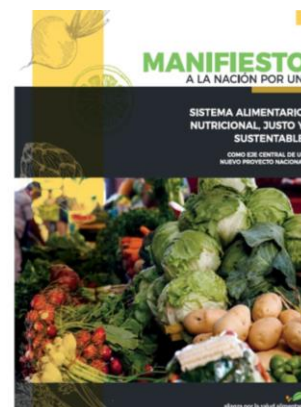
En este contexto, en 2016 más de 35 organizaciones participaron en actividades de diálogo, en el marco de la Alianza por la Salud Alimentaria, para identificar desde sus experiencias qué no funcionaba, tanto en las acciones de gobierno como en las de sociedad civil. El resultado de estos diálogos se concretó en el documento “Manifiesto a la nación por un sistema alimentario nutricional, justo y sustentable”, una iniciativa que busca un marco normativo viable para el acceso al derecho a la alimentación y propone acciones para el sector privado, políticas públicas y un presupuesto para impulsarlo.

La Alianza de organizaciones ha permitido abordar el problema del acceso a la alimentación desde diferentes flancos, recopilar información desde lo local y tener un acercamiento a las personas tomadoras de decisiones para presentar propuestas de políticas públicas, con el fin de impulsar un cambio de paradigma del sistema alimentario en el que se dé el pleno ejercicio del derecho a la alimentación.



Sistema alimentario nutricional, justo y sustentable

- Nuevo marco normativo que dé viabilidad a ese sistema alimentario
- Instituciones, políticas públicas y programas que tengan presupuesto suficiente.
- Sistema alimentario, nutricional, justo y sustentable articulado con políticas y sistemas de salud y de combate a la pobreza
- Educación alimentaria y nutricional
- Prácticas agroecológicas
- Vinculación entre productores y consumidores



Retos de cobertura y financiamiento en el sistema universal de salud

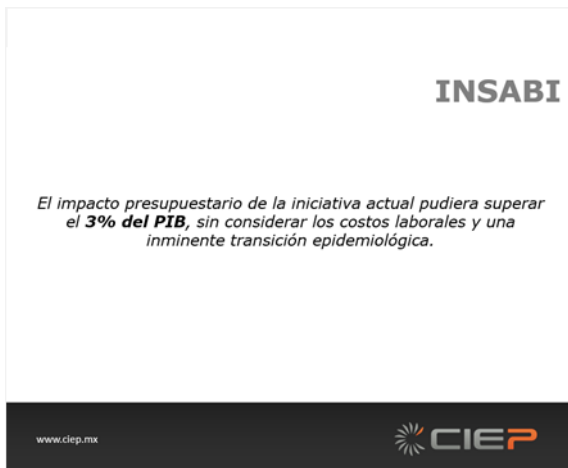
Héctor Juan Villarreal Páez

Director General del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP)

En el contexto en el que llega el presupuesto público 2020 para el sector salud en México, se consolida una tendencia a la baja desde 2016, en gran parte, por unos ingresos débiles y la austeridad fiscal en México. Esta situación pone de manifiesto la incapacidad del estado para brindar servicios de atención a la salud, por lo que el gasto en estos servicios se transfiere a la población, la cual recurre con mayor frecuencia a servicios privados para recibir atención médica, por ejemplo, los que ofrecen las farmacias.

La proyección del presupuesto para el gasto público en salud 2010-2020 en México es del 2.5% respecto al Producto Interno Bruto (PIB), mientras que la Organización Mundial de la Salud (OMS) estima que este presupuesto debería estar alrededor del 6% del PIB. En el CIEP se hicieron cálculos para México, con base en perfiles epidemiológicos de la población con el propósito de prospectar un paquete económico mínimo para cubrir los requerimientos básicos del sector salud, y se concluyó que se necesitaría un presupuesto superior al 5% respecto al PIB.

En la experiencia más reciente del CIEP, se realizó una valoración presupuestaria a la propuesta que dará paso del Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI). Al respecto, se valoró que el impacto presupuestario de la iniciativa actual pudiera superar el 3% del PIB, sin considerar los costos laborales y una inminente transición epidemiológica. Ante esta situación el CIEP plantea que se priorice a la población objetivo y la necesidad de conectar el tema con una reforma fiscal que contemple los costos, la incidencia, el financiamiento y la sostenibilidad.



CAMBIOS DEMOGRÁFICOS, EDUCACIÓN Y TRANSICIÓN HACIA LA VIDA LABORAL ¿CÓMO HACERLE FRENTE?

El papel de la educación en la formación profesional para el trabajo

Janet Zamudio Chávez

Directora Ejecutiva de Análisis de Evidencia

El trabajo y el acceso a la educación tienen una estrecha relación. En este sentido, uno de los hallazgos del “Estudio diagnóstico del derecho al trabajo, 2018” del CONEVAL muestra que, en 2017, 92.1% de las personas sin escolaridad eran trabajadores informales; el porcentaje se redujo a 80.6% entre los que tienen primaria, 64.3% con nivel secundaria, 48% a nivel de prepa o normal técnica y 26.4% a nivel de licenciatura y más.

En cuanto al desarrollo laboral de los jóvenes se encontró que el desempleo es tres veces mayor en este grupo que en los adultos, y que la mayor proporción de población joven trabajadora se ubica en el sector informal con ingresos bajos, inestabilidad y desprotección social. Mas allá de eso, en 2016 el 42.9% de los jóvenes vivía en situación de pobreza, aun cuando el 54% de esta proporción estaba ocupada. La evidencia muestra que la baja calidad del sistema educativo es una de las causas de ese bajo desarrollo de capital humano, aunado a una falta de desarrollo de habilidades socioemocionales y la deserción escolar en educación media superior y superior, seguido de la falta de experiencia laboral.

Este panorama plantea la importancia de impulsar acciones para fortalecer el sistema educativo y la capacitación para el empleo con el fin de que se conviertan en una segunda oportunidad para los grupos más vulnerables y desertores del sistema de educación formal. En este contexto, el gran reto es brindar a los jóvenes educación y trabajo suficiente de buena calidad, además, garantizar la disponibilidad de seguridad social que les permita vivir la vejez en situación decorosa.



Perspectivas sobre acceso efectivo y de calidad a la educación en el nuevo sexenio

Jennifer O'Donoghue Directora General en Mexicanos Primero A.C.

16

En el marco de la reforma del artículo 3° de la CPEUM de 2019, en la que se reconoce el derecho a la educación desde el primer día de vida, la inclusión, así como los derechos de los docentes a recibir formación y de participar en procesos de selección laboral. Al respecto, Mexicanos Primero realizó un análisis sobre el avance sobre la implementación de la reforma con el propósito de identificar las oportunidades, retos y desafíos para garantizar el derecho a la educación basada en derechos de las niñas, niños y jóvenes.

Estos avances presentan un panorama de oportunidades para cambiar actitudes prácticas y políticas que contribuyan a disminuir las brechas de acceso y permanencia en los distintos niveles de educación, garantizando el derecho a la educación desde el primer día de vida, eliminando las barreras al acceso y mejorando las condiciones laborales y de formación de los docentes.

Aunque se han identificado avances, aún existen retos normativos en cuanto a la transparencia, derechos profesionales, la inclusión de interculturalidad, el fortalecimiento de los agentes de cambio y la evaluación de aprendizajes. Además, uno de los retos es alcanzar la suficiencia de los recursos para lograr el cumplimiento del artículo 3° constitucional, lo cual reflejaría la voluntad política. Como sociedad civil el compromiso es tratar de aterrizar la reforma constitucional y volverla una realidad. Se encontró que, por primera vez se reconoce en la CPEUM que esta población esté en la escuela y participe en su propio proceso educativo, además, que tengan acceso a una educación inclusiva basada en derechos. Este panorama representa la oportunidad para cambiar actitudes prácticas y políticas que contribuyan a disminuir las brechas de acceso y la permanencia en los distintos niveles de educación.



FALTA DE INFORMACIÓN
PARA EL MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

- **Evaluación de aprendizaje:** Futuro incierto de PLANEA, PISA sin muestra estatal, LLECE no, Cívica no...
- **Evaluación diagnóstica docente:** Resultados como datos personales... ¿Cómo aprender de la experiencia?
- **Sistemas de información:** SIGED, Infraestructura Física Educativa... ¿para quiénes son?

Retos para ejercer el derecho al trabajo digno

María Ayala López de Lara

Coordinadora de investigación en Acción Ciudadana Frente a la Pobreza y representante del Observatorio de Trabajo Digno

17

El Observatorio de Trabajo Digno es una herramienta de incidencia en políticas públicas que presenta indicadores sobre violaciones evidentes, sistemáticas y estructurales al derecho al trabajo digno. Se sustenta en el principio de *decent work*, término que se adaptó a trabajo digno el cual retoma principios de normas nacionales e internacionales vigentes. El propósito de esta herramienta es visibilizar las condiciones de trabajo que generan pobreza y desigualdad en México, pero también mantener los temas en la agenda pública y contar información por entidad federativa.






Los datos que se derivan del observatorio parten del análisis de la información oficial de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). A partir de estos datos se construyeron seis indicadores que se actualizan cada tres meses, respecto a la población que presenta: 1) Desempleo, 2) Sin condiciones dignas de trabajo, 3) Salario insuficiente, 4) Informalizados sin seguridad social, 5) Sin contrato estable y 6) Sin afiliación sindical. Por ejemplo, el indicador “Sin condiciones dignas de trabajo” nos permite conocer que el 78% (25.1 millones de personas) se encuentra en esta situación, la cual se estima con base en cinco carencias laborales: subocupación, jornada laboral de 48 horas, ingreso insuficiente, falta de seguridad social y de prestaciones de ley.




En la construcción del observatorio, uno de los retos fue enfrentarse a la cantidad de información disponible y mantener la simplicidad de los resultados para su difusión y comprensión del público y de los tomadores de decisiones.






Desafíos para alcanzar el acceso a los derechos sociales

Derivado de las presentaciones y discusiones emprendidas en el Espacio de Diálogo OSC – CONEVAL 2019, las OSC y especialistas del CONEVAL externaron preocupaciones, retos y dificultades que perciben desde su experiencias y ámbitos de acción para avanzar en el acceso a los derechos sociales. En este sentido, a continuación, se presentan algunos de los aspectos por derecho social que destacaron durante la conversación.

Derecho a la alimentación nutritiva y de calidad	
 <p>Brechas de género</p>	<p>La desigualdad en razón de género es un aspecto importante en México, ya que el cuidado y atención a la alimentación sigue siendo la principal tarea doméstica a la cual las mujeres dedican más tiempo. En este sentido, el sistema alimentario no es justo para las mujeres porque continúa sosteniendo el trabajo no remunerado e invisibilizado para ellas.</p>
 <p>Indicadores de género</p>	<p>Aunque existen indicadores con información sobre género, entre ellos el sistema de indicadores que genera el CONEVAL, hay inquietud por parte de las OSC por conocer indicadores que aporten información sobre las acciones que se realizan para el cuidado a la alimentación y su relación con el acceso a otros derechos sociales, por ejemplo, si el tiempo que destina una persona para el cuidado de la alimentación familiar afecta su ingreso al mercado laboral.</p>
 <p>Problemas de logística y capacidad instalada</p>	<p>Promover la accesibilidad a los alimentos implica enfrentar dificultades relacionadas con el alcance geográfico y el costo logístico. Identificar y llegar a la población en situación de carencia alimentaria supera la capacidad económica y de infraestructura de instituciones como bancos de alimentos. Ante este panorama, se requieren plantear nuevas soluciones, sin descreditar otros mecanismos públicos o privados ya implementados.</p>
 <p>Experiencias locales</p>	<p>El acercamiento y trabajo directo con la población objetivo de proyectos y programas que implementan las organizaciones de la sociedad civil permite crear estrategias de atención específicas, sin embargo, se dificulta que estas transiten a políticas públicas.</p>
 <p>¿Cómo priorizar y encauzar las políticas públicas?</p>	<p>Para avanzar en el acceso efectivo al derecho a la alimentación desde las políticas públicas es importante contar presupuestos suficientes y elaborados con evidencias que permitan garantizar pisos mínimos.</p>

Derecho a la salud	
 Conceptos y datos sobre acceso a la salud	<p>El problema de acceso a la salud no solo es un tema asociado al ámbito rural, también se presenta en las ciudades donde se han manifestado incrementos en la demanda de servicios de atención médica en farmacias.</p>
 Presupuesto para el sector salud	<p>Los cambios institucionales traen consigo preocupaciones relacionadas con los servicios de salud para los cuales se requiere presupuesto. En este sentido, es importante establecer los parámetros de atención, las enfermedades que se van a cubrir y los criterios de eficiencia, pero, además, considerar la opinión de la sociedad.</p>
 Transición epidemiológica (cambios en patrones de salud)	<p>En la transición epidemiológica, uno de los problemas es que no se contempla la transición demográfica y sus diferencias en los ámbitos rural y urbano. Al respecto, resulta oportuno promover la investigación que contribuya a sustentar medidas preventivas de políticas públicas, por ejemplo, atención a la salud mental, así como políticas en el sector privado que mejoren estilos de vida y condiciones laborales.</p>

Derecho a la educación	
 Alianzas para hacer políticas públicas desde la evidencia	<p>Los datos oficiales sobre educación muestran un panorama de la realidad, pero se requieren mejorar los análisis para generar propuestas de políticas públicas a fin de avanzar en la calidad de la educación. Para ello, es importante aprovechar las capacidades institucionales de las organizaciones afines con el propósito de sumar esfuerzos mediante alianzas estratégicas.</p> <p>Las organizaciones de la sociedad civil cuentan con insumos propios sobre la situación de los problemas locales en cuanto a la educación de la población joven en México, sin embargo, vale la pena reflexionar cómo impulsar cambios en las políticas públicas con herramientas de análisis que generen evidencia.</p>

Derecho al trabajo	
 Capacitación para el trabajo	<p>La educación para el trabajo es un tema que debería tomar relevancia en la sociedad para fomentar el trabajo digno. En este sentido, el tema se debe de colocar en la agenda pública y fomentar alianzas para mejorar las capacidades institucionales, y a la vez, generar incidencia en políticas públicas.</p>
 Integrar el sector rural en las estrategias de trabajo digno	<p>Aunque existen propuestas de parámetros para definir qué es el trabajo digno, aun queda pendiente en la agenda pública definir cuáles son las estrategias y mecanismos para dignificar el trabajo en el sector rural.</p>