

Andrés Manuel López Obrador,
candidato de la Coalición Juntos Haremos Historia
responde a las preguntas de Coneval

PROPUESTA DE POLÍTICA SOCIAL

“UN CAMINO A LA ESPERANZA”

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

El enfoque de desarrollo social que implantaremos se basa en garantizar el cumplimiento pleno, goce y efectividad de los derechos humanos con el propósito de construir una país con igualdad, equidad, justicia social, reconocimiento de la diversidad, cohesión comunitaria e integración social, en pocas palabras lograr que todos los ciudadanos, prioritariamente los que históricamente han estado excluidos del desarrollo sean ciudadanos con plenos derechos.

Partimos de la concepción de que la política social asistencialista basada en la focalización y asignación de subsidios condicionados está agotada ya que, a pesar de que ha contenido el crecimiento de la pobreza extrema, el número de personas en condiciones de vida precarias es casi idéntico al que había hace 25 años: 20.5 millones de personas tienen un ingreso inferior a la línea de bienestar, cifra muy cercana a la que se tenía en 1992.

Es así, que además de políticas de contención del crecimiento de la pobreza extrema, nos proponemos detonar, mediante políticas públicas transversales, procesos de desarrollo local que mejoren la infraestructura social, educativa, salud, vivienda, la inclusión financiera y productiva de las personas que han estado al margen del desarrollo de nuestro país.

Con esa misma orientación contemplamos fomentar mecanismos de diálogo y reconstrucción de la confianza, mediante la apertura de espacios de participación social, rendición de cuentas y deliberación comunitaria, la generación de habilidades sociales y el mejoramiento de la cohesión social.

II. ¿Cómo se inserta la propuesta concreta dentro de esta visión de desarrollo social?

La política de desarrollo social de nuestro gobierno será una política potenciadora de las capacidades de las personas, reconociéndolas como constructoras de su propio progreso. La nueva función del Estado será como potenciador de procesos de desarrollo local incluyente de largo plazo.

Esto implica la instrumentación de proyectos de desarrollo local y economía social en los municipios con mayor grado de marginación y pobreza del país para convertirlos en territorios productivos que generen ingresos sostenibles para sus habitantes, que reconstruyan el tejido social y empoderen a las personas, quienes dejarán de ser tratadas como objetos de la política o simples “cifras o folios” y pasaran a considerarse, como lo que son, ciudadanos con derechos.

Con estas acciones nos comprometemos a mejorar la infraestructura social, de salud, educativa y de vivienda así como a aumentar el ingreso de la población en situación de pobreza rural y urbana, en los municipios de muy alta y alta marginación o con amplia concentración de pobreza, las cuales han

recibido recursos de programas vía transferencias condicionadas por largos periodos, sin que esto haya servido para mejorar su situación de manera sostenida y con ello salir de la marginación y pobreza.

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

En México no existe un sistema de protección social articulado y consolidado como sí existe en países de similares condiciones de desarrollo como Chile y Brasil, por ello construiremos las bases para que de manera progresiva se construyan mecanismos de protección social, priorizando a los grupos poblacionales en mayores condiciones de pobreza y marginación desde un enfoque territorial y participativo. Dentro de los elementos de este esquema de protección social se encuentran los siguientes:

- a) Se buscará garantizar la efectividad del derecho a la educación, mediante el mejoramiento de la infraestructura de centros educativos de los tres niveles; aumentar la calidad docente mediante incentivos positivos a la formación y a la capacitación, así como el sistema más ambicioso de inclusión juvenil de la historia del país: Jóvenes Construyendo el Futuro, el cual pretende atender a casi 300,000 jóvenes que se encuentran fuera del ámbito escolar y 1,200,000 fuera de ámbito laboral.
- b) El cumplimiento del derecho a la salud mediante el aumento de la inversión pública en el sector, la implantación de esquemas de salud preventiva, el mantenimiento de la infraestructura médica comunitaria y el desarrollo de posibilidades de acceso a personas en condiciones de dispersión poblacional.
- c) El desarrollo de proyectos locales de economía social y de inclusión financiera que permitan aprovechar las capacidades productivas de las personas en condiciones de pobreza y marginación y abrir la posibilidad de ahorro, créditos accesibles y subsidios puntuales ligados a actividades productivas.
- d) El rescate a comunidades, ejidos y pequeñas propiedades con programas productivos como la siembra de un millón de hectáreas de árboles maderables y frutales; los créditos ganaderos a la palabra y la gestión comunitaria de bienes ambientales como las selvas y los bosques, lo anterior con el respaldo y vinculación con universidades, centros de investigación y el apoyo al extensionismo, el servicio social y residencias profesionales.
- e) Aprovechamiento de las redes de abasto y suministro como DICONSA y LICONSA para estructurar circuitos de producción y consumo local que permita detonar procesos microeconómicos que redunden en bienestar económico y social.
- f) Acciones de mejoramiento de calidad de la vivienda y dotación de servicios para que cumplan con las condiciones idoneidad en pleno respecto a la construcción social de hábitat y combatan la marginación.

- g) Reconocimiento de la relevancia de las labores de cuidado en la vida social y, con ello, la necesidad de fortalecer los mecanismos existentes que atienden sus distintas actividades relacionadas como la red de estancias infantiles y la implementación de nuevos como un sistema nacional de guarderías infantiles para padres trabajadores y casas de día para personas de la tercera edad.
- h) La universalización del Programa de Pensión a Adultos Mayores y su aumento progresivo hasta llegar a más del doble (\$1,500.00 pesos al mes), lo que estaría por encima de lo establecido en la línea de bienestar, constituyendo así una pensión universal no contributiva.
- i) El rediseño institucional y programático desde una visión transversal y de derechos de las instituciones encargadas de políticas para grupos poblaciones prioritarios como los pueblos indígenas, los jóvenes, las mujeres, los niños, adultos mayores, poblaciones migrantes y jornaleros agrícolas.

IV. ¿Cuál es el diagnóstico que sustenta esa propuesta?

México es uno de los países más grandes y con mayor potencial económico en el mundo. Formamos parte del 10 por ciento de los países con más alto Producto Interno Bruto (PIB); somos la economía número 15 en consumo, inversión y exportaciones, pero al mismo tiempo ocupamos la posición 112 según el coeficiente de GINI, que mide la distribución del ingreso, lo cual nos ubica como uno de los países más desiguales del planeta.

Lo anterior obedece, en gran medida, a políticas que han fomentado la desigualdad y que no han buscado garantizar la efectividad de derechos, sino el cumplimiento de mínimos de subsistencia, en el mejor de los casos, y en algunas ocasiones la generación de clientelas. Todo ello, sin fomentar el proceso de desarrollo integral de las personas y sus comunidades, sobre todo desincentivando las capacidades y vocaciones productivas de los ciudadanos y sus territorios.

Si bien la disminución de la pobreza y pobreza extrema no es exclusivamente responsabilidad de la política social, ya que existen factores económicos que influyen directamente en ella como el crecimiento económico, la inflación, el salario real, etcétera. La experiencia nos muestra que apostar exclusivamente a las políticas de focalización individual sirve para mantener a las personas en condiciones de subsistencia mínimas, ya que el apoyo prácticamente se entrega para el consumo, pero no para generar prosperidad y hacer efectivos los derechos sociales.

Existen algunos datos que orientan este diagnóstico como los siguientes:

- Las transferencias condicionadas no han resuelto el problemas de la pobreza en el país, tan solo entre 2008 y 2016, la pobreza aumentó en 3.9 millones de personas al pasar de 49.5 a 53.4.
- 53.4 millones de personas viven en pobreza, 44 millones en pobreza moderada y 9.4 millones de personas en pobreza extrema, lo que representa el 43.6 % de la población del país.
- 41% de los trabajadores en México no pueden adquirir la canasta alimentaria, no obstante que dediquen todo su ingreso a ello.
- Según la OCDE, 7.9 millones de jóvenes en 2015 no estudiaban ni trabajaban, como sociedad hemos fracasado en incluirlos. Desde 1997 a 2015, las cifras son casi idénticas.

- Según cifras de UNICEF, 21 millones de niños, niñas y adolescentes viven en pobreza y el 91% de niños indígenas viven en hogares pobres.
- En 2017 la inflación creció como no lo había hecho en los últimos 20 años, afectando el poder adquisitivo de los mexicanos.
- De acuerdo con el Informe de Evaluación CONEVAL, la tasa neta de escolarización es 86.2 por ciento en secundaria. La deserción escolar en nivel medio y superior está relacionada con recursos económicos insuficientes en el hogar. El informe también señala que el grupo más vulnerable de población en México son las mujeres indígenas que viven en el sector rural.

Es necesario expresar que el crecimiento económico mediante una fuerte inversión pública y garantías a la inversión privada y social, así como una inflación controlada son elementos fundamentales para lograr los efectos de la política social que imaginamos.

V. ¿Cómo sabe que para resolver el problema esa es la mejor propuesta?

Gran parte de los programas sociales que han existido desde hace más de 20 años, en su mayoría, han sido diseñados e implementados desde una visión paternalista y operados a través de mecanismos clientelares.

Es así que concentrar la política social exclusivamente a programas de transferencias condicionadas no nos ha ayudado a resolver el mayor pendiente de nuestro país: la desigualdad social.

Desde nuestro punto de vista ningún programa social, por sí mismo y aisladamente, podrá disminuir las condiciones de pobreza e inequidad, si a la par no se generan procesos productivos y de crecimiento económico sostenido, con mejoría en el empleo y los salarios.

En consecuencia, partimos de la premisa central de que no es posible combatir la pobreza sin construir desarrollo en las comunidades, de manera participativa y buscando la cohesión comunitaria.

Actualmente la mayor parte de los programas en materia social son exclusivamente asistenciales, no obstante los programas asistenciales deben de permanecer vigentes en tanto no se instrumenten estrategias orientadas a satisfacer las necesidades básicas de las familias con actividades productivas que los vayan sustituyendo gradualmente; en el corto plazo buscaremos transformarlos y agregarles componentes productivos, participativos y complementarios entre entidades de gobierno, entre secretarías, pero también en coordinación con los gobiernos Estatales y municipales, con los cuales se invitará a definir ámbitos de responsabilidad para evitar la duplicidad de esfuerzos.

En vez de que la política social se enfoque exclusivamente en los individuos, sin considerar su vida en comunidad, se buscará dinamizar las economías locales de tal suerte que se conviertan en territorios productivos generadores de ingresos sostenibles para sus habitantes, y que en el mediano y largo plazo la asistencia social sea cuestión de entera emergencia y no de cotidianidad para la mayoría.

En el caso de programas de apoyo a grupos poblacionales específicos como el programa de apoyos para jóvenes fuera del ámbito laboral y escolar, estos se establecerán para atender cuestiones estructurales de inclusión que han llevado a serios problemas de inseguridad, desempleo y vida precaria. A la fecha las políticas de atención a la juventud han sido fragmentadas y residuales, ya que a pesar de que la población joven representa el 26% de la población, la inversión en este sector poblacional no llega a los 200 millones de pesos y tiene evaluaciones negativas en materia de cobertura y focalización según diversos informes del propio CONEVAL. Los mecanismos de atención

de este programa pretenden revertir los problemas de desempleo juvenil y deserción escolar que se mantienen intactos desde la década de los noventa del siglo pasado.

En lo referente al reconocimiento de los pueblos indígenas partimos del hecho de que México es una nación pluricultural sustentada en la presencia viva de los 68 pueblos indígenas que la conforman. De acuerdo a la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI, en México hay 7,382,785 personas de 3 años y más de edad que hablan alguna lengua indígena y el 21.5 % de la población de nuestro país se auto reconocen como tal. En ese marco, pretendemos una renovación y rediseño de las instituciones del Estado Mexicano con relación a los pueblos indígenas y de las políticas públicas correspondientes, desde una perspectiva integral, transversal, intercultural e incluyente que erradique la pobreza extrema en nuestros pueblos y brinde oportunidades que el día de hoy les son negadas.

En cuanto a las mujeres queremos combatir la penosa realidad de que el 41.5% de las familias encabezadas por una mujer viven en estado de pobreza, según datos del mismo CONEVAL y que estas mismas familias sufren 6.6% más carencia alimentaria que las familias encabezadas por hombres. Además de que las labores de cuidado están en su mayoría sustentadas por trabajo femenino, poniéndolas en desventaja frente a los hombres. Nos proponemos crear programas de atención y cuidados gestionados por mujeres debidamente remuneradas, principalmente guarderías, estancias infantiles y casas de día para adultos mayores.

VI. ¿En qué se basa para afirmarlo?

Existen diversos estudios que afirman la relevancia de fortalecer y replantear los programas de transferencias condicionadas como el eje articulador de la política social, elaborados por organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, que han propuesto su revisión y el impulso de enfoques diversos como el de universalismo básico o las redes de protección social.

Podríamos definir que nuestra propuesta es ecléctica en el sentido de combinar mecanismos de protección social (pensión no contributiva a adultos mayores e integración de poblaciones juveniles al ámbito laboral y escolar), con Fondos de Infraestructura social (en el ámbito educativo y comunitario) y elementos de desarrollo económico local (economía social), procesos de efectividad de derechos y acciones transversales de atención a poblaciones prioritarias como las mujeres, pueblos originarios, jóvenes en conflicto con la Ley, entre otros.

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

Pretendemos que al final del sexenio, conseguir que 5 millones de personas salgan de la pobreza extrema y se construyan las bases del desarrollo para que en el año 2024 se asegure el acceso de todas las personas a una alimentación sana, nutritiva y suficiente.

Reducir a la mitad el número de personas que se encuentran en rezago educativo, que no tienen acceso a servicios de salud y que no cuentan con servicios adecuados en sus hogares.

De igual manera nos comprometemos a aumentar el ingreso de la población en situación de pobreza rural, en los municipios de muy alta y alta marginación o con amplia concentración de pobreza.

Reducir a los mínimos históricos la población juvenil fuera del ámbito escolar y laboral, cifras que han oscilado entre los 6 y 7.9 millones según la OCDE

Que todos los niños y niñas indígenas salgan de las condiciones de pobreza en las que hoy viven, hoy 9 de cada 10 viven en esta condición.

Garantizar el acceso universal a una pensión no contributiva para los adultos mayores que les permita tener un ingreso superior a la línea de bienestar mínimo y así no condenarlos a la pobreza y precariedad.

Reducir de manera significativa la desigualdad en las labores de cuidado entre géneros, mediante un sistema nacional de cuidado en el que se valore el trabajo que se desarrolla, apoyando la existencia de organizaciones que ayuden a la atención de esta dimensión social no valorada actualmente.

Otro objetivo está relacionado con el proceso de inclusión a poblaciones migrantes, las cuales hoy carecen de un marco de recepción para su reincorporación a la vida en su país, pero representan una oportunidad debido a sus saberes y capacidades adquiridas en su vida laboral en Estados Unidos, principalmente.

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

Existen programas que ya funcionan y que solamente se fortalecerán y complementarán. Tal es el caso del Programa de Pensión para Adultos Mayores, el Programa 3x1 migrantes, el Programa de Apoyo a Jornaleros Agrícolas y en una primera etapa el programa Prospera.

No obstante, se realizará un análisis pormenorizado de los 149 programas y acciones de desarrollo social que se encuentran incluidos en el inventario de programas federales que realiza CONEVAL, con el objetivo de analizar su pertinencia, coherencia y consistencia con los objetivos de la política social y de eficiencia en el gasto público. Se llevará a cabo un proceso de reingeniería institucional para evitar duplicidades y generar ahorros.

Existen algunos programas que se deberán diseñar, implementar, monitorear y evaluar como el programa de inclusión juvenil y el sistema nacional de cuidados (estancias, guarderías y casas de día para adultos mayores), no obstante ya se tiene elementos generales de sus mecanismos de provisión y marcos de funcionamiento.

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

No se tiene contemplado en una primera instancia impulsar modificaciones legislativas al marco normativo, ya que se considera que en una primera etapa de transición se podría funcionar con las condiciones actuales.

En caso de que se requieren reformas legales éstas serían para ajustar la estructura administrativa encargada de atender a los pueblos indígenas y otras poblaciones prioritarias, que actualmente están sectorizadas en otras secretarías, mismas que deberán ser canalizadas a la Secretaría de Desarrollo Social.

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

Nos guiamos en una diversidad de estudios nacionales e internacionales, por citar algunos: el Getting Right: Prioridades estratégicas para México, desarrollado por la OCDE; Transferencias monetarias condicionadas. Reduciendo la pobreza actual y futura, elaborado por el Banco Mundial; Diversos

estudios en materia de desarrollo local y economía social desarrollados por la Organización Internacional del Trabajo y por el Programa de Economía Local y Desarrollo de Empleo de la OCDE.

En el caso nacional se han consultado materiales como Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018, el Inventario de Programas Federales de Desarrollo Social, las evaluaciones específicas por cada programa y una diversidad de bibliografía en la materia, además se la asesoría de especialistas de las universidades más prestigiadas del país.

XI. ¿La propuesta define con claridad su esquema de financiamiento y toma en cuenta el presupuesto del país?

Los ajustes a la política social se tienen considerados como graduales y progresivos en su implantación. De la misma forma se tienen contempladas múltiples estrategias o formas diferenciadas de intervenciones sociales, las cuales responden a cada uno de los objetivos previamente establecidos y considera las posibilidades reales de que se creen acuerdos políticos, coaliciones sociales y condiciones fiscales que la sustenten.

¿Cuánto costará anualmente?, ¿Qué programas o acciones habría que sacrificar para financiar esa propuesta?

El costo de los programas y acciones que habrán de impulsarse está en proceso de análisis actuarial. No obstante, se aplicará una estrategia de ahorros en gastos suntuarios y una revisión puntual de los contratos para que vayan apegados a los costos reales y con ello se canalicen recursos a los programas integrados a esta propuesta.

En el mismo sentido se están revisando las evaluaciones de todos los programas sociales del ámbito federal para identificar duplicidades, apoyos regresivos y fallas en el diseño, con lo que también se podrán identificar recursos canalizables.

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

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

Se respetarán las instancias establecidas en la Ley General de Desarrollo Social como el Sistema Nacional de Desarrollo Social y la Comisión Nacional de Desarrollo Social; se conformará una estrategia de focalización territorial con diversas secretarías con el objetivo de articular acciones en contextos territoriales prioritarios. Entre las instancias que participan se encuentran la Secretaría de Educación, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Territorial, la Secretaría de Economía y la propia SEDESOL.

XIV. ¿La propuesta identifica los posibles efectos positivos y negativos en los diferentes actores?

Se tiene contemplado el desarrollo de un mapa de actores por programa estratégico a implementarse y de los procesos de ajuste en el marco de una ruta crítica de trabajo.

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

Estamos convencidos de que la política social en México debe tener transparencia, ser monitoreable y contar con indicadores medibles para cuantificar el éxito de la misma. Se trabajará de forma conjunta con CONEVAL, con la comunidad académica y con organismos internacionales para desarrollar esquemas de pilotaje y monitoreo de los programas propuestos, así como utilizar las evaluaciones ya realizadas para analizar la pertinencia de programas con nulo impacto en sus objetivos.

De la misma forma, se requiere que se elimine el clientelismo de los programas sociales. Para esto se propone dos cosas: por un lado aumentar la transparencia de la operación de los mismos, y por otro ajustar la operación de los programas para que no se utilicen con beneficios políticos, sino que se operen para que las personas tengan acceso efectivo a sus derechos sociales.