**Convocatoria de respuesta: Propuesta de Fondo Mundial para la Protección Social**

Para dar respuesta a las interrogantes hechas por el Relator, primero nos permitimos informarle que, de conformidad con el artículo 81 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social, así como establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza en México, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

Adicionalmente, de acuerdo con el artículo 36 de la LGDS, los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza fijados por el CONEVAL son de observancia obligatoria para las demás instituciones y entidades del Estado que desarrollen actividades de desarrollo social.

Asimismo, la información que deberá emplearse será la que genere el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), tomando en consideración al menos los siguientes indicadores:

• Ingreso corriente per cápita

• Rezago educativo promedio en el hogar

• Acceso a los servicios de salud

• Acceso a la seguridad social

• Calidad y espacios de la vivienda

• Acceso a los servicios básicos en la vivienda

• Acceso a la alimentación

• Grado de cohesión social

• Grado de Accesibilidad a carretera pavimentada.

Para la definición de los umbrales se siguieron los criterios de: 1) normales legales cuando existan y 2) consulta a las instituciones del Estado encargadas de definir las políticas públicas. Así, en la metodología oficial de la medición multidimensional de la pobreza de México[[1]](#footnote-1), además de identificar el acceso a los componentes de los elementos mínimos de protección social (acceso a servicios de salud y a los ingresos que aseguren el acceso a bienes y servicios mínimos definidos a nivel nacional); la seguridad social se define como el conjunto de mecanismos diseñados para garantizar los medios de subsistencia de los individuos y sus familias ante eventualidades, como accidentes o enfermedades, o ante circunstancias socialmente reconocidas, como la vejez y el embarazo.

La seguridad social se encuentra consagrada en el artículo 123 de la Constitución Política de la Estados Unidos Mexicanos, relativo al trabajo, dentro del cual se definen coberturas sociales mínimas que deben otorgarse a los trabajadores y sus familiares. Se reconoce que el acceso a la seguridad social depende de un subconjunto de integrantes de cada hogar, así como de las redes de parentesco definidas por la ley o de otros mecanismos previstos en ella, como el acceso voluntario al régimen obligatorio y la inscripción a una Administradora de Ahorros para el Retiro (Afore).

Una característica relevante del sistema de seguridad social es su carácter dinámico, ya que la inscripción no implica el disfrute de beneficios fundamentales, sin embargo, es una condición mínima indispensable para gozar de los mismos. Además, se toma en cuenta la política social dirigida a mejorar el bienestar económico y social de la población de 65 años o más, mediante el aseguramiento de un ingreso mensual mínimo con el propósito de ampliar el acceso a la seguridad social de aquellas personas que no están cubiertas o cuyos ingresos por jubilación o pensión son insuficientes para el acceso a un mínimo vital.

El indicador de carencia por acceso a la seguridad social comprende las condiciones mínimas sin las cuales los individuos no podrían ejercer este derecho social. En este sentido se identifica como no carentes de seguridad social a:

● La población económicamente activa, asalariada, que como parte de su trabajo cuenta con las prestaciones señaladas en el artículo 2º de la Ley de Seguridad Social (LSS): derecho a recibir servicios médicos como prestación laboral; incapacidad con goce de sueldo en caso de accidente, enfermedad o maternidad; y acceso a un sistema de jubilaciones o pensiones para el retiro.

● Las personas trabajadoras no asalariadas o independientes que disponen de servicios médicos como prestación laboral o por contratación voluntaria al régimen obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y, además cuenta con Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) o Administradora de Fondos para el Retiro (Afore).

● A la población general que goza de alguna jubilación o pensión o es familiar de una persona dentro o fuera del hogar con acceso a la seguridad social.

● Las personas en edad de jubilación (sesenta y cinco años o más) que son beneficiarios de algún programa social de pensiones para adultos mayores.

La población que no cumpla con alguno de los criterios mencionados anteriormente se considera en situación de carencia por acceso a la seguridad social. Derivado de los cambios normativos que atañen a la medición de pobreza y a la revisión misma al acceso a la seguridad, esta tuvo una actualización[[2]](#footnote-2).

Por otra parte, el CONEVAL también estima el Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP), cuyo propósito principal es observar la evolución del poder adquisitivo del ingreso laboral de los hogares y, con base en éste, analizar si aumenta o disminuye el porcentaje de la población cuyos ingresos laborales son insuficientes para adquirir la canasta alimentaria. Además, muestra información sobre ingresos y pobreza laboral para las y los trabajadores del sector formal e informal, los cuales hacen referencia al acceso a servicios médicos por parte de las personas ocupadas.

Los indicadores de derechos sociales considerados en la metodología de medición de la pobreza representan elementos básicos indispensables del ejercicio de estos derechos; sin embargo, el CONEVAL ha señalado que la evaluación de la política social debe ir más allá y apuntar hacia el monitoreo y seguimiento del acceso efectivo y el ejercicio pleno de los derechos sociales constitucionales de toda la población; con esta finalidad, el CONEVAL construyó y presentó el Sistema de Información de Derechos Sociales (SIDS) que, bajo el Enfoque de Derechos Humanos, da cuenta del acceso efectivo a los derechos para el desarrollo social considerados en el Art. 6 de la Ley General de Desarrollo Social, así como la visibilización de las desigualdades para aquellos grupos de población que históricamente se han encontrado en situación de desventaja.

Este Sistema ofrece información que permite profundizar acerca del acceso efectivo a los derechos sociales, incluyendo indicadores acerca de los componentes del piso mínimo de protección social. Asimismo, el CONEVAL cuenta con el documento Evaluación Estratégica de Protección Social 2018, en este se destaca que la protección social se mantiene fragmentada y desigual en el nivel de acceso y calidad de los beneficios que brindan los programas que la conforman, por lo que es necesario continuar analizando la implementación de un esquema de protección social universal que ayude a reducir las brechas más urgentes y promueva una mayor igualdad a los accesos básicos para toda la población. Entre sus recomendaciones destacan las siguientes:

● Crear una instancia que coordine la política de protección social a nivel nacional a fin de simplificar y facilitar el proceso de diseño, implementación, financiamiento, ejecución, monitoreo y evaluación de los instrumentos que conformarán el Sistema de Protección Social.

● La instancia deberá ser encabezada por el o la titular del Ejecutivo y estar integrada por las dependencias y entidades cuyo objeto esté vinculado a los riesgos asociados a la protección social.

● Asimismo, la instancia deberá incluir la participación de representantes de gobiernos locales, para que la coordinación del Sistema de Protección Social tenga un alcance nacional.

● El Sistema de Protección Social deberá tener un sistema de gestión único que contribuya a reducir la dispersión de instrumentos de política pública y el número de trámites para los beneficiarios.

● El Sistema de Protección Social deberá tener indicadores y metas claras, así como mecanismos de evaluación que garanticen su efectividad, transparencia y rendición de cuentas.

Como puede observarse, dentro de sus atribuciones normativas, el Consejo realiza la estimación de diversos componentes que dan cuenta de la situación de pobreza en que se encuentra la población mexicana, dentro de los que se encuentran aquellos que dan cuento del acceso a los elementos mínimos de protección social, así como de indicadores auxiliares que brindan un panorama más amplio y facilitan la generación de información a corto, mediano y largo plazo. Por otra parte, cabe aclarar que el Marco normativo que regula el accionar del CONEVAL no le atribuye ninguna facultad para responder a las preguntas acerca del GFSP referentes a su sinergia con otras iniciativas, sobre su fortalecimiento con la coordinación internacional, su soporte financiero e innovaciones de sus posibles fuentes de financiamiento, así como respecto a la forma en que se debe generar una estructura de gobierno para el Consejo del GFSP (ver Anexo I con las preguntas desglosadas), por lo que damos respuesta únicamente a aquellas preguntas que se refieren a sus atribuciones y campo de trabajo.

Respecto al primer objetivo enunciado en la primera pregunta del relator sobre el GFSP:

***1. Valor añadido del Fondo Global para la Protección Social (GFSP, por sus siglas en inglés) a) Mejora de la coordinación de los esfuerzos encaminados al establecimiento de pisos de protección social en todo el mundo, tanto a nivel multilateral / interinstitucional como a nivel nacional***

El Consejo considera relevante este punto, ya que distintas normativas de derechos humanos establecen pisos de protección esenciales del derecho humano a la seguridad social, en específico, la observación general No.19 del comité Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales (DESCA) menciona aquellos elementos esenciales de la seguridad social y recalca la obligatoriedad de los países a garantizar este derecho. Por otra parte, como ya se señaló, en México es atribución del CONEVAL definir y medir los componentes mencionados de los elementos mínimos de los derechos, en particular los sociales.

***6. Economía Informal 6.1.***

***¿Debería el GFSP desempeñar un papel en el fomento de la incorporación de los trabajadores de la economía informal a la protección, de conformidad con la Recomendación Núm. 204 de la OIT sobre la transición de la economía informal a la economía formal (2015) y, de ser así, ¿cómo lo haría?***

Según el Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2018, en el caso mexicano, existe desigualdad en el acceso a los sistemas de seguridad social entre grupos sociales, por ejemplo, el caso del trabajo doméstico remunerado, su inscripción al sistema de seguridad social es voluntaria y solo incluye el seguro de salud sin las demás prestaciones.

Además, existen otros trabajadores no considerados por el sistema mexicano de seguridad social como los jornaleros agrícolas, que hoy superan el millón y medio, sin considerar a sus familias. Así como los trabajadores de la economía informal quienes recurren generalmente a los esquemas no contributivos o carecen por completo de acceso a sistemas públicos de protección social.[[3]](#footnote-3)

En este sentido y para este último grupo (los informales), se presenta información para el caso de México. En México, de acuerdo con la ENOE Nueva edición (ENOE N ) del tercer trimestre de 2020 los trabajadores informales representan 54.2 por ciento de la población ocupada, lo que equivale a 27.7 millones de trabajadores, frente a 23.3 millones de trabajadores formales. Estar empleado en la informalidad implica un menor nivel de protección social, ya que el empleado no cuenta con acceso a prestaciones laborales, como los servicios de salud lo cual repercute también el bienestar de su familia, esta característica preexistente anticipa una reacción heterogénea frente a situaciones adversas, como es la crisis laboral derivada de la contingencia sanitaria por la COVID-19.

Asimismo, los ocupados en la informalidad son más vulnerables ante la emergencia sanitaria y la desaceleración económica, ya que sus ingresos son menores. En el tercer trimestre 2020, el ingreso de los trabajadores formales, en promedio, representó poco más del doble que el ingreso de los informales, $ 9,073.87 y $ 4,247.98, respectivamente.

Factores como un lento crecimiento, estancamiento o crisis económica propician que las personas jóvenes, en especial los que tienen menos experiencia o capacitación para el trabajo, ingresen al mercado laboral por medio de un trabajo informal, lo cual podría profundizar las dificultades para acumular experiencia, así como llevar a obtener menores ingresos en el futuro, lo que además generaría problemas para acceder a jubilaciones basadas en sistemas de ahorro individual.[[4]](#footnote-4)

A nivel nacional, existen diferencias en la proporción de los trabajadores informales en el mercado laboral, por lo que los estados con mayor proporción de trabajadores informales podrían requerir un mayor reforzamiento en su economía ante la desaceleración en el mercado laboral. En este sentido, los tres estados con mayores tasas de informalidad en el tercer trimestre 2020 fueron Guerrero (78.5%), Oaxaca (76.6%) y Chiapas (74.3%). Dado esta situación en México y recordando el lema de la agenda 2030 de “No dejar a nadie atrás”, el Consejo considera que el GFSP debería desempeñar un papel en fomentar la creación de empleos formales con el objetivo de extender la protección social a todas las personas y garantizar que todo trabajador o trabajadora tenga acceso a los pisos de protección social. Además, como el Relator menciona, la COVID-19 dejó al descubierto la necesidad de generar pisos de protección ante choques externos, los cuales pueden contribuir al objetivo 10 de los ODS “Reducción de las desigualdades”.

En ese sentido, y con la intención de colaborar en las actividades que interesan al Relator Especial, ponemos a su disposición el conocimiento y metodología desarrollados por el Consejo, así como la posible asesoría y colaboración en temas de identificación y medición de pobreza, pobreza laboral y generación de umbrales monetarios para evaluar la situación de la población de interés. Esto con el fin de contar con instrumentos que permitan conocer la eficiencia y eficacia de las actividades emprendidas en el marco de la propuesta del GFSP, desde un enfoque multidimensional y de derechos, así como ofrecer información referente al caso mexicano sobre la situación de la protección social en el país.[[5]](#footnote-5)

Por último, consideramos que los diferentes pisos nacionales de protección social juegan un papel importante para amortiguar los efectos de las crisis entre la población que enfrenta condiciones de vulnerabilidad, han actuado como un estabilizador macroeconómico y estimulado la demanda, han permitido a las personas superar mejor la pobreza y la exclusión social en los países en desarrollo y en los países desarrollados y han creado resilencia frente a las crisis. Adicionalmente, como lo señala el documento del Relator Especial, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se vería impulsada significativamente por la adopción universal de pisos de protección social (Objetivo de Desarrollo Sostenible 1.3).

Respecto a los cuestionamientos que se presentan al final del documento consideramos que se deberá de brindar especial atención al que se refiere a las acciones que realice el Fondo Global para la Protección Social, para que no sean duplicadas por otros mecanismos internacionales, para ello se deberá de buscar hacer sinergias con otros organismos internacionales.

Por otra parte, se deberá precisar si el apoyo financiero que brinde el Fondo Global a los países para el establecimiento de pisos de protección social, será en forma de subvenciones o serán préstamos.

1. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MEDICION\_MULTIDIMENSIONAL\_SEGUNDA\_EDICION. pdf [↑](#footnote-ref-1)
2. Para mayor información, se puede consultar la actualización de la metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, tercera edición: https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Metodologia-medicion-multidimensional-3eredicion.pdf [↑](#footnote-ref-2)
3. CONEVAL. Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2018: resumen ejecutivo. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/RESUMEN\_EJECUTIVO\_IEPDS2018.pdf [↑](#footnote-ref-3)
4. CONEVAL (2018a). Estudio Diagnóstico del Derecho al Trabajo 2018. Ciudad de México. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos\_Sociales/Estudio\_Diag\_Trabajo\_2018.pdf [↑](#footnote-ref-4)
5. Al respecto, se puede consultar el documento del CONEVAL, Evaluación estratégica de Protección Social en México, Segunda edición, disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/eval-Estrategica-Proteccion-Social.aspx [↑](#footnote-ref-5)