

# MÁS ALLÁ DE LAS PROMESAS

---

Respuesta a Coneval — Elementos para valorar las  
propuestas sociales de la campaña de José Antonio Meade.



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

Mi visión de desarrollo social integral incluye garantizar un Estado de derecho y asegurar la inclusión. Tenemos que fortalecer el Estado de derecho para garantizar el acceso por igual a la justicia y el ejercicio de los derechos de mujeres, hombres, niñas, niños y jóvenes. Tenemos que cerrar las brechas que limitan el ejercicio de los derechos sociales de las y los mexicanos para tener un país incluyente: la brecha entre norte y sur, la brecha entre hombres y mujeres, y la brecha entre el México de oportunidad y crecimiento y el México de pobreza.

El desarrollo social integral nos debe permitir transitar hacia un México donde todos tengan un ingreso seguro, puedan tener un acceso efectivo y ejercer plenamente sus derechos sociales y potenciar sus capacidades.

Quiero lograr un sistema de desarrollo social integral coordinado y mucho más eficiente y transparente en el gasto público, que permita avanzar hacia el ejercicio universal de los derechos sociales y el bienestar económico de las y los mexicanos, evitando la dispersión de programas a través de un Catálogo Nacional de Programas,

Infraestructura y Servicios Sociales; evitando las duplicidades a través de un Padrón Único de Beneficiarios; y también evitando las discrecionalidades en la entrega de los recursos a través del uso de una Cédula Nacional de Identidad y depósitos bancarios a las cuentas de los beneficiarios, sin intermediarios.

Quiero alcanzar un sistema de desarrollo social integral que atienda a toda la población frente a los riesgos que enfrenta a lo largo de su vida, con acciones no contributivas y contributivas donde los programas de desarrollo social sean una oportunidad real para que sus beneficiarios puedan transformar su propia realidad, en un entorno en donde el desarrollo económico tenga sentido social para que todos los que contribuyen al crecimiento puedan al mismo tiempo participar de él sin distingo.

Quiero un sistema de desarrollo social integral donde cambie la relación entre el gobierno y la ciudadanía, para que sean los propios ciudadanos los que decidan qué apoyo necesitan del gobierno y no el gobierno el que unilateralmente decida por ellos.

Podremos avanzar así no sólo en cubrir un piso mínimo de bienestar social, sino también en identificar qué otros apoyos complementarios requiere la gente. Eso es el Programa Avanzar Contigo.

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

El Programa Avanzar Contigo es la estrategia que yo propongo para lograr que los programas sociales, los servicios y la infraestructura social básicos cubran las 2 necesidades de la población para salir de la pobreza, desarrollar sus capacidades y detonar su potencial, generando mayor crecimiento.

Esta propuesta rediseñará las políticas públicas, a partir del diagnóstico de las necesidades individuales que hemos comenzando a realizar por medio de la encuesta Avanzar Contigo, y que hará más eficiente y efectivo el gasto social.

Las necesidades de la población, así como el diagnóstico y evaluación de los programas y políticas sociales desarrollados en la última década por el CONEVAL, con la participación de decenas de especialistas, instituciones académicas y organismos de la sociedad civil, van a ser el sustento para la reestructuración de un sistema integrado de protección social basado en el bienestar económico y ejercicio de los derechos sociales de la población que claramente consignan la Constitución Política, la Ley General de Desarrollo Social y demás leyes relativas: <sup>1</sup> alimentación, salud, educación, trabajo, vivienda, seguridad social, accesibilidad y cohesión social.

Avanzar Contigo plantea consolidar los avances de la implementación de la Ley General de Desarrollo Social, e ir más allá, a través de refundar el sistema de seguridad y protección social alineándolo con el marco Constitucional y normativo de derechos sociales. Quiero un sistema de desarrollo social integral basado en la planeación estratégica de programas y acciones para evitar la dispersión de programas, a través de un Catálogo Nacional de Programas, Infraestructura y Servicios Sociales, pero también para evitar la fragmentación de la seguridad y la protección social; evitar las duplicidades, a través de un Padrón Único de Beneficiarios cuya integración refleje la acción estratégica y concertada de mi gobierno para atender las necesidades de la población y promover el ejercicio de los derechos sociales básicos; y también, evitando las discrecionalidades en la entrega de los recursos a través del uso de una Cédula Nacional de Identidad y la entrega de recursos sin intermediarios, depósitos bancarios a las cuentas de los beneficiarios.

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

Avanzar Contigo plantea estructurar una propuesta de desarrollo social integral basada en la evidencia sobre los programas, acciones y estrategias que funcionan y las que requieren reformarse. Se basa en el convencimiento de que muchos programas dispersos y de reducida escala, que muchas veces duplican esfuerzos, hacen

**1**— Ley de Economía Solidaria, Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, entre otras.

ineficiente el uso de los recursos públicos, pero sobre todo, dificultan que las personas reciban atención en las múltiples dimensiones de la pobreza y del desarrollo humano, conforme a sus necesidades.

Lo mismo sucede con la provisión de servicios sociales básicos y el aprovechamiento eficiente de la infraestructura. Avanzar Contigo plantea no sólo reducir la fragmentación, sino organizar, articular y hacer operativa una política de desarrollo social integral, bajo una lógica que reconoce que la multidimensionalidad de la pobreza y el desarrollo deben atenderse también con programas y servicios multisectoriales, para atender cada dimensión y sus interrelaciones, pero estratégicamente organizados para mejores resultados.

Históricamente hemos hecho diagnósticos a nivel estatal, nacional, distrital, etc., hacemos segmentación por grandes grupos. Avanzar Contigo permite reducir la fragmentación que resulta de estas segmentaciones, pues parte de un diagnóstico de necesidades individuales, para adecuar la oferta de políticas públicas, integrando un Catálogo Nacional de Programas, Infraestructura y Servicios Sociales, con las necesidades de la población. El Padrón Único de Beneficiarios permitirá dar seguimiento a los apoyos que cada persona recibe, y más aún la integralidad con la que opera la política el desarrollo social y su vinculación con las políticas de desarrollo económico.

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

Hoy existen duplicidades de los apoyos sociales a nivel federal y local e incluso entre programas, algunos apoyos no llegan a los que más lo necesitan y otros por el contrario llegan a quienes no les hacen falta. En total, CONEVAL identifica 6,489 programas y acciones de desarrollo social en el país (datos derivados de Inventario federal 2016, Inventario estatal 2014 y el Inventario municipal 2015-2016). Muchos de ellos sin reglas claras de operación, ni mecanismos de rendición de cuentas.

El diagnóstico de las necesidades individuales de Avanzar Contigo, nos dará la información para generar un Padrón Único de Beneficiarios para corregir duplicidades, evitar ineficiencias y garantizar transparencia absoluta de apoyos. El programa permitirá un seguimiento puntual a la atención que recibe la gente con lo que podemos asegurarnos que los recursos realmente lleguen a los que los necesitan.

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

Sí, Avanzar Contigo quiere avanzar en la inclusión social del país y reducir la pobreza, asignando de manera más eficiente el gasto para el desarrollo económico y social, eliminando duplicidades en los apoyos, dar una mejor atención a la ciudadanía y desarrollar el potencial de los mexicanos. Se centra en atender las dimensiones de la medición oficial de la pobreza, y

busca incidir en los indicadores de resultado que reflejan el ejercicio genuino de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales con los que el Estado mexicano se ha comprometido.

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

Contamos con mucha evidencia desarrollada por instituciones y especialistas a partir de la estrategia de monitoreo y evaluación de la última década, tenemos que proponer soluciones a partir de la evidencia. Avanzar Contigo utiliza estas herramientas y plantea soluciones a partir de las recomendaciones que se han hecho.

También sabemos que la mejor manera de resolver las ineficiencias del gasto, garantizar un piso mínimo de bienestar social y darle a cada quien lo que realmente necesita, es partiendo de un diagnóstico de necesidades a nivel individual, que provenga directamente de la gente y lo estamos haciendo por medio de la encuesta Avanzar Contigo.

Esto se sustenta en que las necesidades de cada quien son diferentes y que cada persona es quien mejor conoce sus necesidades y aspiraciones y, por lo tanto, es quien mejor nos puede indicar cuales son éstas. Hoy en día las nuevas tecnologías permiten recopilar y utilizar de manera eficiente grandes cantidades de información en beneficio de las personas.

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

Sí, Avanzar Contigo tiene como objetivo final minimizar la pobreza y avanzar en la inclusión social del país, permitiendo a los mexicanos desarrollar sus talentos al máximo para contribuir un crecimiento inclusivo y con sentido social. En la siguiente administración podemos lograr:

- a) La disminución de pobreza más grande en la historia y asegurar que ninguna niña o niño nazca en condición de pobreza extrema.
- b) Reducir las brechas sociales que enfrentan distintos grupos de la población con mayor desventaja como personas mayores, pueblos indígenas y personas con discapacidad.

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

Avanzar Contigo se plantea como un eje articulador de los programas sociales que permite que éstos se complementen y se dejen de duplicar. Además de ser una herramienta de diagnóstico, Avanzar Contigo servirá como una herramienta de seguimiento y de creación de un Padrón Único de

Beneficiarios, para unificar programas en todos los niveles.

La propuesta se complementa con el resto de las propuestas de mi plataforma y contribuye al principio de integralidad del desarrollo social fomentando la complementariedad de programas.

**2** — De 2014 a 2016 se logró reducir por primera vez la pobreza multidimensional en casi 2 millones y situando a la población con carencias sociales sus mínimos históricos.

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

Incluiremos el Programa Avanzar Contigo en el Plan Nacional de Desarrollo y entre los instrumentos para implementar la propuesta tenemos, en materia de coordinación social, la Estrategia Nacional de Inclusión (ENI), en materia económica los mecanismos de la Secretaría de Economía y de la Banca de Desarrollo. Sin embargo, sí se requieren adecuaciones legales entre las cuales destacan cambios en la Ley General de Desarrollo Social a efectos consolidar el trabajo que de hecho tuve oportunidad de impulsar durante mi gestión desde la Secretaría de Desarrollo Social y desde la Secretaría de Hacienda.

Requerimos definir y normar en el marco del federalismo: el Catálogo Nacional de Programas, Infraestructura y Servicios Sociales, que permitirá estructurar integralmente la operación de la política de desarrollo social y su vinculación con la de desarrollo económico; las características y obligatoriedad en la conformación del Padrón Único de Beneficiarios de los programas sociales y acciones de los tres órdenes de gobierno, no solo los federales; los ajustes en las leyes de identificación nacional para el uso de una Cédula Única de identificación; y, de manera prioritaria, la armonización legislativa en materia de derechos sociales relacionados con las dimensiones de la pobreza.

Una plataforma social tan profunda como la que planteamos requiere cambios tan profundos como una reforma social en materia legislativa.

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

El Programa Avanzar Contigo se alinea a la nueva concepción de la política social que pone a cada persona y sus necesidades particulares al centro de la toma de decisiones. Esta visión comenzó a permear en el mundo a finales de los ochenta cuando la política social entró en un ciclo de evolución para, a principios del siglo XXI, poner al individuo al frente como su unidad de trabajo, canal de vinculación y objetivo de la misma política para dar a cada beneficiario las herramientas necesarias para su desarrollo. La propuesta se fundamenta en centrar el paradigma del combate a la pobreza y el crecimiento económico en el empoderamiento del individuo.

A nivel de políticas públicas la propuesta atiende a recomendaciones internacionales, como el adecuar la oferta de políticas con la demanda, aumentar la coordinación de los programas sociales y reducir ineficiencias del gasto social. Y parte de diagnósticos y experiencias nacionales. Gracias al

Coneval sabemos que hay redundancias en programas y otras ineficiencias como la fragmentación de la protección social, y gracias a la Estrategia Nacional de Inclusión sabemos que los esquemas de coordinación de las políticas y programas públicos y de mayor eficiencia del gasto tienen un gran potencial para mejorar el impacto de las políticas públicas en nuestro país <sup>2</sup>.

Avanzar Contigo se toma en serio la ardua labor de revisar a profundidad el gasto social y maximizar su impacto en el desarrollo.

## **11. ¿La propuesta define con claridad un esquema de financiamiento y toma en cuenta el presupuesto del país? ¿cuánto costaría anualmente? ¿Qué programas o acciones habría que sacrificar para financiar esta propuesta?**

El propio Avanzar Contigo, a partir de la definición de las necesidades individuales, nos permitirá conocer las necesidades reales y ajustar la oferta de programas y las políticas públicas con la demanda, esto permitirá liberar recursos al darle un seguimiento puntual a la atención que del gobierno recibe la gente, hacer los grandes cambios que requiere el gasto público para eliminar ineficiencias y asegurarnos que realmente llegue a la gente.

Transformar programas sociales y acciones que no son eficientes o tienen duplicidades no es un sacrificio, sino una mejora para el país. Sin embargo, necesitamos canalizar un mayor financiamiento al desarrollo social para acelerar los resultados en la inclusión social y reducción de la pobreza. En promedio, los países de la OCDE invierten 21% del PIB en gasto social, mientras que México tan sólo el 11%. Para ello, necesitamos sumar los esfuerzos de toda la sociedad, órdenes de gobierno, empresas y sociedad civil, y contar con una estrategia de mediano a largo plazo.

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

El mecanismo operativo y técnico ya inició con la puesta en marcha de la encuesta Avanzar Contigo. En la campaña hemos trabajado para tener una herramienta tecnológica y una estrategia de captación de información para identificar las necesidades de las personas. A partir de una base de datos nacional, mi gobierno identificará la complementariedad de programas y recursos, y revisará los mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, en el marco del federalismo y la colaboración conjunta que establece la Ley General de Desarrollo Social.

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

En un sistema de desarrollo social integral, la coordinación de todos los actores involucrados es fundamental para contar con un correcto diseño de política pública, pero, sobre todo, para garantizar la efectividad de su implementación. Avanzar Contigo plantea reforzar y consolidar en un marco de transparencia los mecanismos de coordinación previstos en la Ley de Desarrollo Social, a través de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social y la Comisión Nacional de Desarrollo Social.

La Estrategia Nacional de Inclusión es un ejemplo de un mecanismo de coordinación efectivo que impulsé durante mi gestión como Secretario de Desarrollo Social. Los actores involucrados compartieron el objetivo en común de contribuir al acceso de los derechos sociales y la reducción de las carencias, hubo concurrencia de recursos, intercambio de información que permitió focalizar los esfuerzos y monitorear los avances, innovación gubernamental para enfrentar los problemas con nuevos esquemas de operación y ajustes en la reglamentación de los programas, entre otros beneficios.

Aún con estos logros, como reconoce el CONEVAL en su informe 2018 de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, la información disponible sigue siendo insuficiente para dar seguimiento al total de intervenciones a nivel individual y para la toma de decisiones oportuna en la focalización, operación y seguimiento de los programas. Precisamente, a través del Programa Avanzar Contigo, será necesario definir nuevos esquemas de coordinación, pero que respondan a la institucionalización de la información que se derivará de los esfuerzos por integrar un Catálogo Nacional de Programas, Infraestructura y Servicios, un Padrón Único de Beneficiarios y la Cédula Única de Identidad. Es decir, el mecanismo de coordinación se deberá adaptar a los procesos que se definan para que los actores puedan actualizar y utilizar esta información en la operación de los programas, con el fin último de ser más eficientes y transparentes en el gasto público, así como de transformar la relación entre el gobierno y la ciudadanía para permitirle a esta última influir en su propio porvenir.

### **14. ¿La propuesta identifica los posibles efectos positivos y negativos en los diferentes actores?**

Los efectos positivos ya se han ido mencionando, pero por enunciar algunos, Avanzar Contigo busca la eficiencia en el gasto social, transparencia, evitar la duplicidad de las intervenciones y reducir actos de corrupción. En la implementación de la propuesta es probable que se enfrenten resistencias entre los actores estatales y municipales para compartir información, sin embargo, esto no se debe considerar como efecto negativo, si no como un reto

cuya magnitud se irá identificando por el propio diagnóstico que se realizará a partir de la encuesta que se está levantando.

## **15. ¿La propuesta propone un esquema piloto que evalúe su impacto y su implementación?**

Existe una experiencia acumulada en el equipo de campaña que ha sido la base para diseñar y comenzar con la primera fase del programa. Sin duda se enfrentarán más retos en las siguientes fases de diseño e implementación, que se irán resolviendo a través de una agenda de evaluación continua, aplicando herramientas cualitativas y cuantitativas para el análisis de resultados y toma de decisiones.

## **¿La propuesta considera mecanismos e indicadores independientes de monitoreo y evaluación?**

En una primera etapa, la propuesta se centra en generar un sistema de información sólido y públicamente accesible, que da sustento a los mecanismos de monitoreo y evaluación para medir la correspondencia entre la oferta de programas, infraestructura y servicios sociales y la demanda de atención a partir de las necesidades de la población.

Finalmente, el objetivo del programa es minimizar la pobreza (en su concepción multidimensional) y avanzar en la inclusión social de las personas con mayor desventaja. En este sentido, los principales mecanismos e indicadores de monitoreo son la propia medición de la pobreza y de acceso a los derechos sociales entre diferentes grupos en desventaja. Estos indicadores a cargo de Coneval son, por tanto, independientes. El programa se basa en la definición de Coneval de pobreza multidimensional, las necesidades individuales que atiende el Programa Avanzar Contigo incluyen las carencias sociales en materia de educación, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación. Y más aún, se enfoca en los indicadores de resultado del ejercicio de los derechos económicos, sociales y ambientales.