

Consideraciones para el proceso presupuestario 2021

Nota metodológica

coneval

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Lo que se mide
se puede mejorar

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Consejo académico

Armando Bartra Vergés

Universidad Autónoma Metropolitana

María del Rosario Cárdenas Elizalde

Universidad Autónoma Metropolitana

Guillermo Miguel Cejudo Ramírez

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Claudia Vanessa Maldonado Trujillo

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Salomón Nahmad Sittón

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

John Roberto Scott Andretta

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Secretaría Ejecutiva

José Nabor Cruz Marcelo

Secretario Ejecutivo

Karina Barrios Sánchez

Directora General Adjunta de Evaluación

Edgar A. Martínez Mendoza

Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz

Director General Adjunto de Administración

Alida Marcela Gutiérrez Landeros

Directora General Adjunta de Análisis de la Pobreza

COLABORADORES

Equipo técnico

Thania de la Garza Navarrete
Karina Barrios Sánchez
Haydée Valentina Saavedra Herrera
Leslie Magally Ramírez Hernández
Daniel Acosta Chávez
Carla Andrea Valverde España
Lucero Evelyn Juárez Vera
Edgar Edivaldo Muñoz Chavéz
Nadeshda Pastrana Carrillo

Equipo responsable del análisis de vinculación y resumen de desempeño

Thania de la Garza Navarrete
Liv Lafontaine Navarro
Rosa María Bejarano Arias
Deniss Cruz Ortega
Matilde Elizabeth Aguilar Martínez

Equipo responsable del análisis de monitoreo de programas sociales

Edgar A. Martínez Mendoza
José Manuel del Muro Guerrero
Fernando García Mora
Néstor Emmanuel Aviña Montiel
Jessica Daniela Monroy Jiménez

Equipo responsable del análisis de similitudes

Thania de la Garza Navarrete
Janet Zamudio Chávez
David Guillén Rojas
Mariana Suelem Luna Pareja
Héctor Álvarez Olmos
Delia Regina Gómez Olivarez
Bertha Verónica Villar Ortega
José Miguel Yañez Reyes

Contenido	
Índice de cuadros	5
Índice de figuras	5
Índice de gráficas	5
Glosario	6
Introducción	11
I. Aproximación al documento de Consideraciones para el Proceso Presupuestario 2021	12
¿Qué es el documento de Consideraciones para el Proceso Presupuestario?	12
¿Qué información proporciona este documento?	12
¿Qué se busca con esta información?	13
¿Cuáles son los elementos a considerar en el análisis?	15
II. Marco metodológico	17
1. Prioridades para la atención de la emergencia sanitaria provocada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19)	18
a. Programas relevantes y medidas extraordinarias para la atención de la emergencia sanitaria provocada por la enfermedad producida por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19)	18
b. Grupos vulnerables por la emergencia sanitaria provocada por la enfermedad producida por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) y grupos históricamente discriminados	19
c. Programas y acciones federales que atienden a los grupos más vulnerables por la emergencia sanitaria provocada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) y a los grupos históricamente discriminados	27
2. Contribución de los programas y acciones federales de desarrollo social al acceso efectivo de los derechos sociales	28
3. Contribución de los programas y acciones federales de desarrollo social a la disminución de la pobreza	33
4. Avance de la orientación a resultados	39
a. Análisis de similitudes de programas y acciones federales de desarrollo social 202039	
b. Resumen del desempeño de los programas sociales 2019-2020	40
c. Monitoreo de programas sociales	41
5. Análisis del presupuesto de los programas de desarrollo social por Ramo 2009-2020	42
Comentarios finales	44
Referencias	46

Índice de cuadros

Cuadro 1. Porcentaje de la población vulnerable por carencias sociales, 2018	22
Cuadro 2. Metodología para clasificar la contribución de los programas o acciones de desarrollo social al ejercicio efectivo de los derechos sociales.....	30
Cuadro 3. Metodología para clasificar la contribución de los programas o acciones de desarrollo social conforme a las dimensiones de la pobreza	36

Índice de figuras

Figura 1. Metodología para identificar los programas relevantes para la atención de la emergencia sanitaria provocada por la enfermedad producida por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19).....	19
Figura 2. Grupos vulnerables y su proporción en el total de la población en México, 2018	20
Figura 3. Grupos históricamente discriminados	26
Figura 4. Metodología para identificar a los programas y acciones federales de desarrollo social que otorgan transferencias monetarias a los grupos más vulnerables e históricamente discriminados.....	27
Figura 5. Derechos sociales establecidos en el artículo 6° de la LGDS	29
Figura 6. Criterios generales para determinar el nivel de relevancia de los programas o acciones de desarrollo social en la contribución al acceso efectivo de los derechos sociales	30
Figura 7. Dimensiones de la medición multidimensional de la pobreza.....	34
Figura 8. Medición de la pobreza y pobreza extrema	35
Figura 9. Criterios generales para determinar el nivel de relevancia de los programas o acciones de desarrollo social en la contribución de la disminución de la pobreza.....	36
Figura 10. Categorías para la clasificación de indicadores con base en DAC.....	42

Índice de gráficas

Gráfica 1. Porcentaje y millones de personas vulnerables por carencias sociales, 2008-2018	21
Gráfica 2. Tasa de Informalidad Laboral, 2005-2020	24

Glosario

- Acciones Federales de Desarrollo Social** Programas presupuestarios de modalidad “B - Provisión de Bienes Públicos” y “E - Prestación de Servicios Públicos”, implementados por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, alineados con alguno de los derechos sociales o con la dimensión de bienestar económico, señalados en los artículos 6, 11, 14 y 36 de la Ley General de Desarrollo Social y que se incluyen en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social.
- Anexos transversales** Anexos del Presupuesto de Egresos de la Federación donde concurren Programas Presupuestarios, componentes de éstos y/o Unidades Responsables, cuyos recursos son destinados a obras, acciones y servicios vinculados con el desarrollo de los siguientes sectores: Igualdad entre Mujeres y Hombres; Atención de Niños, Niñas y Adolescentes; Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas; Desarrollo de los Jóvenes; Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable; Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación; Estrategia Nacional para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía; Atención a Grupos Vulnerables; y los Recursos para la Mitigación de los efectos del Cambio Climático, referidos en el artículo 2 fracción III Bis de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Carencias sociales** La medición multidimensional de la pobreza del CONEVAL identifica las siguientes carencias sociales: i) rezago educativo, ii) acceso a los servicios de salud, iii) acceso a la seguridad social, iv) calidad y espacios de la vivienda, v) acceso a los servicios básicos en la vivienda, y vi) acceso a la alimentación nutritiva y de calidad.
- Carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad** Se considera que un hogar presenta esta carencia si presenta un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo, o presenta limitación en el consumo de alimentos.

Carencia por acceso a la seguridad social Se considera que una persona presenta esta carencia si no cuenta con los 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.

Carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda Se considera que una persona cuenta con esta carencia si reside en una vivienda con al menos una de las siguientes características: i) el agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa; o bien, el agua entubada la adquieren por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante, ii) no cuentan con servicio de drenaje o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta, iii) no disponen de energía eléctrica o iv) el combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos es leña o carbón sin chimenea.

Carencia por calidad y espacios de la vivienda Se considera que una persona presenta esta carencia si reside en una vivienda con al menos una de las siguientes características: i) el material de los pisos de la vivienda es de tierra. ii) el material del techo de la vivienda es de lámina de cartón o desechos, iii) el material de los muros de la vivienda es de barro o bajareque; de carrizo, bambú o palma; de lámina de cartón, metálica o asbesto; o material de desecho o iv) la razón de personas por cuarto (hacinamiento) es mayor que 2.5.

Carencia por acceso a los servicios de salud Se considera que una persona cuenta con esta carencia si no cuenta con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que los presta, incluyendo el Seguro Popular, las instituciones públicas de seguridad social (IMSS, ISSSTE federal o estatal, Pemex, Ejército o Marina) o los servicios privados.

Carencia por rezago educativo Se considera que no se cumple con la normativa cuando no se garantiza la escolarización en las edades típicas para asistir a los niveles educativos obligatorios vigentes en cada periodo de tiempo.

Cuenta Pública

Es el informe que integra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y presenta a la Cámara de Diputados para su revisión y fiscalización. Esta contiene la información contable, presupuestaria, programática y complementaria de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Órganos Autónomos y de cada ente público del Sector Paraestatal, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 74, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 46 y 53 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Estructura**Programática**

Conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, la cual define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas, de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas y presupuestos, así como ordena y clasifica las acciones de los ejecutores de gasto para delimitar la aplicación del gasto y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos, conforme al artículo 2 fracción XXII de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Índice de Privación Social

Índice construido para cada individuo a partir de la suma de los seis indicadores asociados a las carencias sociales, es decir, es el número de carencias que tiene una persona (rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos de la vivienda, y acceso a la alimentación).

Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social (Inventario Federal)

Herramienta que integra y sistematiza información relevante de los programas y de las acciones de desarrollo social del Gobierno Federal, los cuales están organizados de acuerdo con su vinculación con los Derechos Sociales y la Dimensión de Bienestar Económico establecidos en Ley General de Desarrollo Social.

Línea de Pobreza Extrema por Ingresos (LPEI)	Identifica a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no puede adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada.
Línea de Pobreza por Ingresos (LPI)	Identifica a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que precisa para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias).
Matriz de indicadores para Resultados (MIR)	Herramienta de planeación que identifica en forma resumida los objetivos de un programa, incorpora los indicadores de resultados y gestión que miden dichos objetivos; especifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores, e incluye los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa.
Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)	Disposiciones para el ejercicio, el control y la evaluación del gasto público federal, así como la contabilidad y la presentación de la información financiera correspondiente
Pobreza extrema	Población que aun disponiendo de todo su ingreso a la adquisición de alimentos, no podría conseguir los nutrientes necesarios para tener una vida sana y presenta al menos tres de las seis carencias sociales.
Pobreza moderada	Población cuyos ingresos son insuficientes para cubrir sus necesidades básicas (alimentarias y no alimentarias) y presenta una o dos de las seis carencias sociales.
Pobreza multidimensional	Una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando presenta al menos una de las seis carencias sociales y sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades básicas (alimentarias y no alimentarias).
Pobreza por ingresos	Una persona se encuentra en pobreza por ingresos cuando sus ingresos son inferiores a la Línea de Pobreza por Ingresos o a la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos (LPEI) establecidas por el CONEVAL.

**Proceso
presupuestario**

Al conjunto de actividades que comprende la planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas, conforme al calendario de actividades al que se refiere el artículo 22 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

**Programa
presupuestario**

Categoría programática que permite organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos de los programas federales y de aquellos transferidos a las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México, a cargo de ejecutores del gasto público federal para el cumplimiento de sus objetivos y metas, así como del gasto no programable.

**Programas Federales
de Desarrollo Social**

Programas presupuestarios de modalidad “S - Programas sujetos a reglas de operación” y “U - Otros Programas de Subsidios” implementados por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, alineados con alguno de los derechos sociales o con la dimensión de bienestar económico, señalados en los artículos 6, 11, 14 y 36 de la Ley General de Desarrollo Social y que se incluyen en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social.

Introducción

El actual escenario de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) tiene el potencial de revertir los avances en desarrollo social de la última década ya que, si bien es una crisis sanitaria, tendrá un inevitable impacto en la economía, el comercio, los empleos, el bienestar y las condiciones de vida de la población (CONEVAL, 2020). Los diferentes pronósticos realizados por los especialistas visualizan un panorama poco favorable para la economía en general y se habla de efectos con similar magnitud a la crisis iniciada en 2008 (CONEVAL, 2020). Al respecto, hay que recordar que una enseñanza de las crisis anteriores es que la recuperación de los niveles de pobreza que se generen podría requerir el doble de tiempo que los indicadores económicos (CEPAL, 2009).

En este contexto, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) publica el documento de Consideraciones para el Proceso Presupuestario 2021 con el objetivo de proveer un insumo para el diseño del Presupuesto de Egresos de la Federación del próximo ejercicio fiscal. En este documento se presenta, de manera sintética, información desde distintos enfoques de análisis sobre la contribución y relevancia de los programas y acciones de desarrollo social al logro de los objetivos de la política gubernamental en la materia, de acuerdo con las principales características de estos.

Como en años anteriores, el documento incluye el contenido sustantivo de diferentes productos que han sido dados a conocer previamente por el CONEVAL, así como información nueva sobre los programas y acciones de desarrollo social. La edición de este año integra seis apartados, cuatro de ellos presentados en años previos: i) la contribución de programas de desarrollo social al acceso efectivo a los derechos sociales; ii) la contribución de programas de desarrollo social a la disminución de la pobreza; iii) las brechas en el acceso efectivo a los derechos sociales de grupos históricamente discriminados a través de los anexos transversales; iv) avance en la orientación a resultados, el cual está conformado, a su vez, por tres subapartados que analizan a los programas sociales desde distintas perspectivas: el primero, mediante las similitudes existentes entre programas; el segundo, mediante el desempeño de los programas sociales; y, el tercero, a través del monitoreo del desempeño de los indicadores de los programas.

Reconociendo los efectos adversos de la contingencia sanitaria ocasionada por la enfermedad COVID-19, los dos apartados restantes brindan insumos que pueden ser útiles en el diseño de un presupuesto orientado a mitigar los efectos de la pandemia.

El primer apartado hace referencia a las prioridades para la atención de la emergencia sanitaria provocada por la enfermedad COVID-19. Este apartado se compone por tres secciones: inicialmente se identifican los programas de desarrollo social relevantes y medidas extraordinarias para la atención de la emergencia sanitaria provocada por la enfermedad COVID-19; posteriormente, se analizan los grupos vulnerables que podrían verse mayormente afectados frente a los efectos de la pandemia, así como de grupos históricamente discriminados; finalmente, se hace referencia a los programas y acciones federales que atienden a los grupos más vulnerables por la emergencia sanitaria y a los grupos históricamente discriminados.

En el segundo apartado se realiza un análisis del presupuesto de desarrollo social y del número de programas presupuestarios por ramo del periodo 2009-2020, en el que se identifica la tendencia del presupuesto, así como la participación o ausencia de determinados ramos y/o programas.

I. Aproximación al documento de Consideraciones para el Proceso Presupuestario 2021

¿Qué es el documento de Consideraciones para el Proceso Presupuestario?

Es un documento que emite el CONEVAL anualmente a partir de diferentes productos que elabora, con la finalidad de proporcionar evidencia útil para la integración del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) del siguiente ejercicio fiscal. En el documento se presenta información desde distintos enfoques sobre la contribución y relevancia de los programas y acciones federales de desarrollo social al logro de los objetivos de la política gubernamental en la materia, de acuerdo con un análisis riguroso de sus principales características. Cabe señalar que, para esta edición, el documento incorpora dos nuevos apartados con el propósito de brindar información relevante frente a la crisis sanitaria provocada por la enfermedad COVID-19.

¿Qué información proporciona este documento?

El documento aborda los siguientes elementos: i) las prioridades para la atención de la emergencia sanitaria provocada por la enfermedad COVID-19, a través de tres análisis:

inicialmente se presentan los programas relevantes y medidas extraordinarias para la atención de la emergencia; posteriormente, un análisis de los grupos vulnerables por la crisis así como de grupos históricamente discriminados; finalmente los programas y acciones federales que atienden a los grupos vulnerables por la pandemia y a los grupos históricamente discriminados. A continuación, se muestra ii) la atención de las brechas al acceso efectivo a los derechos sociales y disminución de la pobreza de grupos históricamente discriminados a través de los anexos transversales. Posteriormente, se presenta un análisis de los programas sociales tomando en cuenta iii) su contribución al ejercicio de los derechos sociales y iv) su contribución a la disminución de la pobreza. Después, se exponen v) los avances alcanzados de los programas presupuestarios en su orientación a resultados, a través de tres análisis: el primero, sobre las similitudes de los programas; el segundo, el resumen del desempeño; y el tercero, relativo al monitoreo de programas sociales. Finalmente, se presenta vi) un análisis histórico del presupuesto de los programas federales en materia de desarrollo social por ramo.

¿Qué se busca con esta información?

Con este documento se busca proporcionar información útil basada en evidencia para contribuir en la toma de decisiones de los actores que participan en la integración del PEF 2021, esto mediante el análisis de los programas y acciones federales en materia de desarrollo social desde distintos enfoques.

El análisis de los programas relevantes para la atención de la emergencia sanitaria provocada por la enfermedad COVID-19, da cuenta de las intervenciones que pueden contribuir a la reducción de los efectos adversos en la salud y en el ingreso, por lo cual se distinguen aquellas intervenciones vinculadas con el derecho a la salud y la carencia por acceso a servicios de salud, los programas vinculados a la dimensión del bienestar económico y aquellos vinculados a disminuir la carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda, ya que están íntimamente relacionados con el cumplimiento de las medias de higiene implementadas.

En el contexto de la emergencia sanitaria, se debe priorizar un uso eficiente de los recursos disponibles para atender a los grupos poblacionales más vulnerables. Por ello, se presenta un análisis que caracteriza a los grupos históricamente discriminados así como a los grupos de población más vulnerables por la crisis. Posteriormente, se identifica a los programas y acciones de desarrollo social que podrían coadyuvar a reducir el impacto económico que la

emergencia sanitaria tendrá sobre esta población, aportando información sobre los grupos más desprotegidos debido a una oferta gubernamental limitada o inexistente.

El análisis de brechas en el acceso efectivo a los derechos sociales y de la disminución de la pobreza de grupos históricamente discriminados identifica cuántos programas sociales relevantes tienen recursos etiquetados para la atención de estos grupos, de acuerdo con la información de los siguientes anexos transversales del PEF de 2020: i) Anexo 10. Erogaciones para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas, ii) Anexo 13. Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres, iii) Anexo 14. Recursos para la atención a grupos vulnerables, iv) Anexo 17. Erogaciones para el desarrollo de los jóvenes y v) Anexo 18. Recursos para la atención de niñas, niños y adolescentes.

En el caso del análisis de la contribución de los programas y acciones federales de desarrollo social al acceso efectivo a los derechos sociales y a la disminución de los indicadores de pobreza, se busca visibilizar el nivel de relevancia de estos programas en el logro de tales objetivos, de acuerdo con sus características.

Por su parte, el análisis de similitudes contribuye a identificar, con objetividad y rigor metodológico, los casos en que dos o más programas presentan un grado de semejanza en sus características. Los programas en esta situación ameritan la atención de las instancias responsables de su operación y de aquellas involucradas en el proceso presupuestario para analizar las alternativas que podrían contribuir a potenciar su efectividad, eficiencia y economía.

El resumen del desempeño de los programas sociales 2018-2019 permite conocer, de forma homogénea y estructurada, información clave de los programas y acciones de desarrollo social, así como realizar comparaciones entre ellos y mostrar el avance que han tenido durante el tiempo de implementación. Este instrumento es fundamental para conocer, con base en los resultados de las evaluaciones, cuáles programas han tenido mejor desempeño de forma global y cuáles necesitan mejoras.

A través del monitoreo de programas sociales es posible conocer el cumplimiento de las metas de los indicadores de estos programas, los cuales se establecen a inicio de cada ejercicio fiscal. En este apartado es posible observar el desempeño de los programas que cuentan con mayor presupuesto.

Por su parte, el análisis del presupuesto de los programas de desarrollo social por Ramo 2009-2020 brinda un panorama de los procesos de reestructuración programática y presupuestaria de la política de desarrollo social, a través del cual se logra identificar la participación o ausencia de determinados ramos y/o programas presupuestarios dentro de la política de desarrollo social que en el contexto de la crisis sanitaria podrían ser de utilidad.

¿Cuáles son los elementos a considerar en el análisis?

Si bien es cierto que, debido a la contingencia el acceso a todos los derechos sociales puede verse comprometido, dentro del análisis de los programas relevantes para la atención de la emergencia sanitaria provocada por la enfermedad COVID-19, sólo se toman en cuenta las intervenciones que el CONEVAL consideró relevantes para la reducción de los efectos adversos en la salud y el ingreso. De la misma manera, para el análisis de grupos vulnerables, sólo se tomaron en cuenta aquellos programas que tenían como población objetivo a alguno de los grupos vulnerables o históricamente discriminados, por lo tanto, los programas que otorgaban transferencias monetarias a sectores económicos u otros, quedaron fuera de este análisis.

En el caso del apartado de brechas en el acceso a los derechos sociales de grupos históricamente discriminados, es importante señalar que dicho análisis presenta información del PEF 2020, es decir, corresponde al presupuesto aprobado, razón por la cual, una vez publicada la Cuenta Pública de 2020, pudieran presentarse diferencias entre el presupuesto aprobado y el efectivamente ejercido.

Los resultados del análisis de programas y acciones de desarrollo social que contribuyen al acceso efectivo a los derechos sociales o a la disminución de los indicadores de pobreza no pretenden que todo el presupuesto destinado a programas sociales sea dirigido a aquellos identificados en el documento. Los programas que no se categorizan como relevantes pueden implementar acciones que son necesarias, pero que no afectan las dimensiones consideradas para el análisis, este puede ser el caso de intervenciones relacionadas con la infraestructura de caminos, espacios públicos y proyectos similares.

Por su parte, el análisis de similitudes de programas y acciones federales de desarrollo social no incluye variables de cobertura geográfica, por lo que no es posible determinar

complementariedades o coincidencias territoriales en la operación de los programas. En este sentido, solo se identifican similitudes de los programas en términos de los aspectos incluidos en el análisis y no es posible identificar duplicidades entre programas. Para determinar el uso que debe darse a esta información para la toma de decisiones estratégicas, se requiere un análisis posterior que aporte elementos más precisos.

En relación con el resumen del desempeño de los programas sociales, es necesario considerar que el hecho de que un programa tenga una valoración menos favorable que otro no significa que debe ser eliminado o tener una reducción en su presupuesto, sino que habrá que poner atención en los criterios que tienen espacios de mejora y atenderlos.

Por su parte, el monitoreo del desempeño de los indicadores hace posible llevar a cabo un seguimiento continuo a los resultados alcanzados por los programas sociales respecto a la solución de distintas problemáticas públicas sociales, además de permitir identificar áreas de mejora, no solo en el planteamiento de indicadores sino también en los objetivos centrales y grupos poblacionales a los que se busca dar atención. Lo anterior permite adoptar medidas correctivas de corto y mediano plazo para mejorar el diseño general de los programas sociales. No obstante, puesto que el proceso de monitoreo implica una interrelación entre distintos actores, es fundamental que cada uno de ellos desempeñe su rol adecuadamente, pues de lo contrario, no será posible garantizar la generación de información útil para la mejora de la política social.

El análisis histórico del presupuesto se enfoca exclusivamente en los programas federales en materia de desarrollo social, por lo que el número de programas por ramo presupuestario está excluyendo a todos los programas no sociales. En este sentido, este análisis no permite hacer conclusiones sobre la evolución del gasto público total (social y no social). Asimismo, es importante señalar que una reducción o incremento del presupuesto o del número de programas presupuestarios de desarrollo social no necesariamente implica algo negativo o positivo, por ejemplo, las dependencias pudieron haber determinado una fusión o escisión de programas, o bien, el número de programas y presupuesto por ramo pudo haber sufrido una modificación por una re-sectorización.

II. Marco metodológico

En este apartado se detallan los criterios metodológicos que se utilizaron para generar la información que se presenta en el documento de Consideraciones para el Proceso Presupuestario 2021.

Esta información está estructurada en seis secciones:

- La primera sección se enfoca en las prioridades para la atención de la emergencia sanitaria provocada por la enfermedad COVID-19, al respecto se presentan tres apartados:
 - En el primer apartado se ofrece una recopilación de los programas relevantes y medidas extraordinarias para la reducción de los efectos adversos de la emergencia sanitaria provocada por la enfermedad COVID-19 en materia de salud y bienestar económico.
 - En el segundo apartado se identifican los grupos vulnerables por la emergencia sanitaria provocada por la enfermedad COVID-19 y los grupos históricamente discriminados.
 - En el tercer apartado se realiza un balance de las acciones de desarrollo social que otorgan transferencias monetarias a los grupos considerados más vulnerables ante la contingencia sanitaria y a los grupos históricamente discriminados.
- La segunda sección presenta una cuantificación de los programas que contribuyen en la reducción de las brechas de los grupos en desventaja, establecidos en los anexos transversales del PEF, de acuerdo con los resultados de los programas relevantes por su contribución a los derechos sociales y la reducción de la pobreza.
- En la tercera sección se presenta un análisis de los programas y acciones federales de desarrollo social, orientados a atender los derechos sociales, según el nivel de su contribución al acceso efectivo a los mismos.
- La cuarta sección aborda un análisis de programas y acciones federales de desarrollo social que contribuyen a la reducción de la pobreza, ya sea disminuyendo alguna de las carencias sociales o mejorando la dimensión de bienestar económico.
- La quinta sección está enfocada en los avances alcanzados en la orientación a resultados, presentada en dos apartados:

- El primer apartado expone el análisis de similitudes de los programas y acciones federales de desarrollo social 2020.
- El segundo apartado muestra el resumen del desempeño de los programas sociales.
- El tercer apartado presenta los resultados del monitoreo del desempeño de los indicadores de los programas sociales
- En la sexta sección se muestra un análisis del presupuesto de los programas de desarrollo social por Ramo entre 2009 y 2020.

1. *Prioridades para la atención de la emergencia sanitaria provocada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19)*

- a. *Programas relevantes y medidas extraordinarias para la atención de la emergencia sanitaria provocada por la enfermedad producida por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19)*

La pandemia provocada por la enfermedad COVID-19 no sólo implica una emergencia sanitaria, sino que supone efectos económicos y sociales adversos que representan un riesgo latente en el bienestar económico y el acceso al ejercicio efectivo de los derechos sociales de la población.

En este contexto, con el fin de contribuir a enfrentar esta coyuntura, se identificaron los programas y acciones federales de desarrollo social que pueden ser relevantes para la reducción de los efectos adversos en el bienestar social en los siguientes ámbitos: salud, servicios básicos de la vivienda e ingreso. Para determinar qué programas son relevantes se tomaron en cuenta los análisis de programas que contribuyen al acceso efectivo a los derechos sociales y a la disminución de la pobreza que se encuentran en los apartados siguientes y se establecieron criterios específicos para su selección, como puede verse en la Figura 1.

Figura 1. Metodología para identificar los programas relevantes para la atención de la emergencia sanitaria provocada por la enfermedad producida por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19)



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

b. Grupos vulnerables por la emergencia sanitaria provocada por la enfermedad producida por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) y grupos históricamente discriminados

La emergencia sanitaria internacional ocasionada por la enfermedad COVID-19 ha llevado al gobierno mexicano a implementar medidas para aminorar la propagación de la enfermedad, tales como la restricción de la movilidad, la reducción de la actividad económica y la canalización de los recursos presupuestales a diferentes acciones de salud pública. Estas medidas han ocasionado que se manifiesten otros efectos adversos, como la pérdida del empleo y la disminución del ingreso de los hogares, lo cual impacta de manera diferenciada a la población.

Debido a que los recursos disponibles son limitados, y ante el escenario actual, es necesario que el Estado lleve a cabo un ejercicio eficiente de los recursos públicos con el fin de que estos lleguen a las personas que más los necesitan. Bajo esta perspectiva, el CONEVAL realizó un análisis para identificar a la población que podría resultar más vulnerable en el contexto de la pandemia por la enfermedad COVID-19, con la finalidad de caracterizarla y contextualizarla para, de ser el caso, dirigir acciones que mitiguen los efectos adversos que enfrentará esta población. En segundo término, se realizó una revisión de los programas con los que actualmente cuenta el gobierno federal que otorgan transferencias monetarias

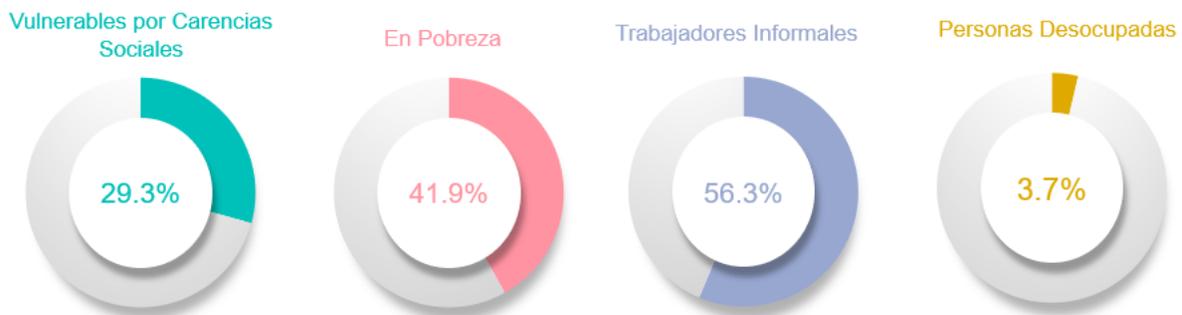
a dichos grupos, lo anterior, reconociendo que estas medidas si bien no son suficientes, sí pueden contribuir en el corto plazo a cubrir las necesidades más apremiantes de la población.

Definición y contextualización de la población vulnerable

En la primera parte del análisis, se identificaron los efectos adversos ocasionados por la contingencia entre los que se encuentran la pérdida del empleo y la disminución del ingreso. Una vez identificados, se analizó qué grupos ya se encontraban vulnerables en relación con estas problemáticas y se determinaron las posibles afectaciones específicas que podrían generarles.

Estos grupos están compuestos por las personas que se encuentren en alguna de las siguientes condiciones: vulnerables por carencias sociales, en pobreza, en informalidad laboral o desocupadas (ver *Figura 2*). Esto se debe a que las desventajas que ya sufrían estos individuos podrían agravarse. Además, la crisis podría provocar un incremento en la proporción de estos grupos.

Figura 2. Grupos vulnerables y su proporción en el total de la población en México, 2018



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2018.

- *Población vulnerable por carencias sociales*

¿Quiénes son?

De acuerdo con la medición multidimensional de la pobreza, las personas vulnerables por carencias son aquellas que presentan una o más carencias sociales (rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a seguridad social, calidad y espacios en la

vivienda, acceso a servicios básicos de la vivienda o acceso a la alimentación nutritiva y de calidad) pero cuyo ingreso es igual o superior a la Línea de Pobreza por Ingresos (LPI).

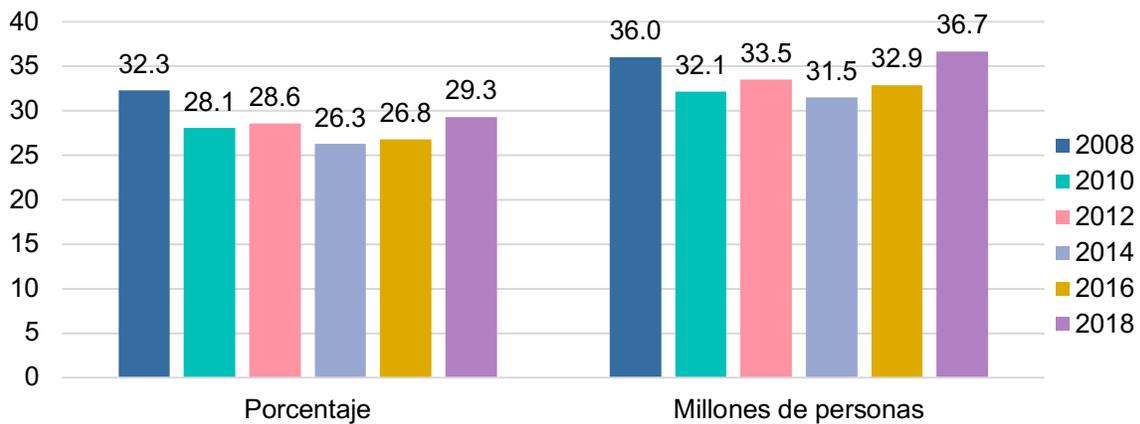
¿Por qué se consideran uno de los grupos más vulnerables?

Se consideran uno de los grupos más vulnerables, debido a que pequeñas disminuciones en su ingreso podrían provocar que caigan en pobreza.

¿Cuántos son?

En 2018, 29.3 por ciento de la población era vulnerable por presentar una o más carencias sociales, es decir, 36.7 millones de personas estarían en peligro de caer en la pobreza si su ingreso se contrae por debajo de la LPI. Esta población ha presentado un ligero decremento desde 2008, pero esto podría verse comprometido en el contexto económico actual (ver **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia. 1**). Las carencias que más aquejan a esta población son la seguridad social, la salud y la alimentación (ver **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia. 1**).

Gráfica 1. Porcentaje y millones de personas vulnerables por carencias sociales, 2008-2018



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008-2014 y del MEC 2016 y 2018 del MCS-ENIGH.

Cuadro 1. Porcentaje de la población vulnerable por carencias sociales, 2018

Carencia	Porcentaje
Acceso a seguridad social	76.2
Acceso a servicios de salud	26.5
Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad	21.6
Rezago educativo	20.0
Acceso a servicios básicos de la vivienda	18.1
Calidad y espacios de la vivienda	8.6

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en MCS-ENIGH 2018.

- *Personas en situación de pobreza*

¿Quiénes son?

De acuerdo con la metodología para la medición de la pobreza en México (CONEVAL, 2019) una persona se encuentra en situación de pobreza cuando presenta al menos una de las seis carencias sociales y sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades básicas (alimentarias y no alimentarias).

Con el propósito de clasificar a la población de acuerdo con la profundidad e intensidad de las carencias que sufren, se considera que la población con un ingreso inferior a la Línea de Pobreza por Ingresos (LPI) y que padece al menos una carencia social se encuentra en situación de pobreza moderada, mientras que la población que dispone de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana y que presenta al menos tres de las seis carencias sociales, es considerada en situación de pobreza extrema (CONEVAL,2019).

¿Por qué se consideran uno de los grupos más vulnerables?

Los riesgos más importantes de esta crisis se encuentran en la reconfiguración de la distribución del ingreso en los hogares y la profundización de la pobreza y la desigualdad, las cuales ya presentaban niveles elevados en México.

La rescisión de empleos podría repercutir en la disminución o pérdida de ingresos laborales, lo que además ocasionaría la supresión de prestaciones de seguridad social, incrementando esta carencia y, por tanto, aumentaría la población con ingresos por debajo de la línea de pobreza por ingresos, es decir, el número de personas en pobreza.

¿Cuántos son?

De 2008 a 2018 la pobreza se redujo 2.4 puntos porcentuales; sin embargo, 41.9 por ciento (52.4 millones de personas) de la población se encontraba en esta condición en 2018. De la cual, 34.5 por ciento (43.1 millones de personas) están en pobreza moderada y 7.4 por ciento (9.3 millones de personas) se encuentran en situación de pobreza extrema.

Aunado a ello, el CONEVAL (2020) estimó los efectos potenciales que la actual coyuntura podría generar en los niveles de pobreza por ingresos de la población mexicana, para ello se plantearon dos escenarios: en el primer escenario se simula una caída generalizada en el ingreso equivalente a 5 por ciento; en el segundo, una reducción en el ingreso más pronunciada para los hogares en pobreza urbana¹. Entre sus resultados, las estimaciones sugieren que la crisis puede cambiar la configuración de los ingresos de la población y sin políticas públicas adecuadas, la pobreza, la pobreza por ingreso y la pobreza extrema aumentarán.

- *Trabajadores informales*

¿Quiénes son?

Todos los trabajadores, incluidos los del sector formal², que no cuenten con beneficios como la seguridad social, aun cuando trabajen en centros legalmente constituidos; por ejemplo, los trabajadores contratados por outsourcing (OIT, 2000, 2003; INEGI, 2014).

¿Por qué se consideran uno de los grupos más vulnerables?

¹ En cada escenario se recalculó la pobreza por ingresos de acuerdo con la metodología del CONEVAL, ajustando las líneas vigentes en marzo de 2020 con las expectativas de inflación del Banco de México a agosto de 2020

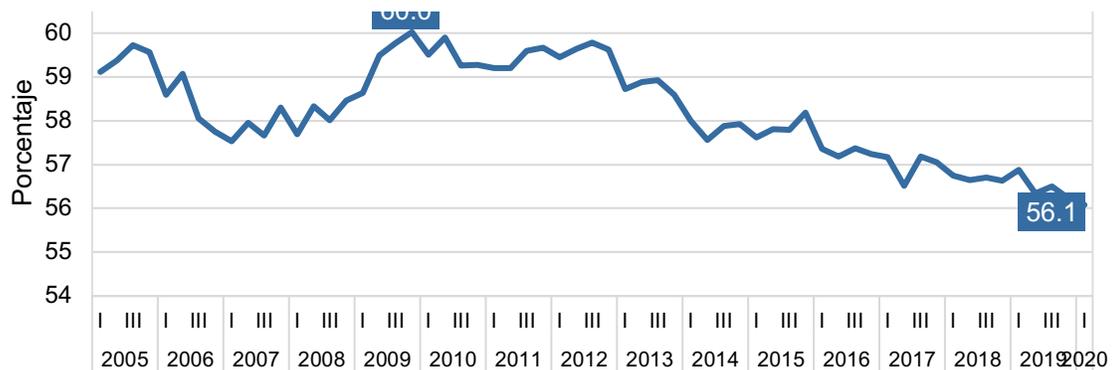
² Debido a que el sector informal hace referencia a unidades económicas no agropecuarias que no están legalmente constituidas y cuyas relaciones laborales generalmente carecen de garantía, se suele asociar al empleo informal. No obstante, en el caso del empleo informal la unidad de referencia es el individuo, no la unidad económica, en este sentido, existen empleados informales tanto en el sector informal como en el sector formal.

Los trabajadores informales son uno de los grupos más vulnerables ante la emergencia sanitaria y la desaceleración económica, ya que no cuentan con seguridad social y, generalmente, sus ingresos son menores que los de aquellos que trabajan en empleos formales. En promedio, de acuerdo con el INEGI, durante el primer trimestre de 2020 el ingreso de los trabajadores formales duplica el de los trabajadores informales, siendo de \$9,163.87 y \$4,507.14, respectivamente.

¿Cuántos son?

De acuerdo con el INEGI, en marzo de 2020 la Tasa de Informalidad Laboral fue de 56.1 por ciento, es decir, más de la mitad de la población ocupada en México se enfrenta a limitaciones en su ejercicio de derechos y prestaciones laborales (ver **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**). Factores como un lento crecimiento, estancamiento o crisis económica propician que la informalidad laboral incremente, como en el caso de la crisis económica de 2008-2009. En este sentido, el inevitable impacto de la pandemia en la economía podría aumentar los niveles de empleo informal, dejando más personas en situaciones laborales precarias.

Gráfica 2. Tasa de Informalidad Laboral, 2005-2020



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la ENOE.

- *Personas desocupadas*

¿Quiénes son?

Personas de 15 y más años que buscan trabajo porque no estaban vinculadas a una actividad económica o trabajo.

¿Por qué se consideran uno de los grupos más vulnerables?

Aunque México se ha caracterizado por tener una tasa de desempleo baja, las cifras de los primeros diagnósticos coinciden en que habrá pérdidas importantes de empleos, debido al efecto de la emergencia sanitaria y las medidas derivadas de la misma, que se traducen en una contracción económica que reduce significativamente las posibilidades de encontrar empleo en el corto plazo.

¿Cuántos son?

Para el primer trimestre de 2020 la tasa de desocupación fue de 3.5 por ciento, que representa un ligero aumento con respecto al mismo mes del año anterior (3.4 por ciento) (INEGI, 2020). Por su parte, a principios de abril, la titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) anunció que del 13 de marzo al 06 de abril de 2020³ se perdieron 346 mil 878 puestos de trabajo formal registrados ante el IMSS⁴.

Grupos históricamente discriminados

Como parte de esta primera etapa de análisis, también se definieron y caracterizaron los grupos históricamente discriminados (ver ***¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.***), ya que se considera que al ser segmentos de la población que en circunstancias normales enfrentan obstáculos estructurales en el ejercicio efectivo de sus

³ El INEGI suspendió la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) por disposición del Consejo de Salubridad General y la Secretaría de Salud, como parte de las estrategias para contener la pandemia por la enfermedad COVID-19. Debido a ello, se utiliza la información proporcionada por la STPS respecto a la pérdida de puestos de trabajo formales registrados en el IMSS como una forma de aproximarse al impacto en el empleo que tendrá la pandemia provocada por la enfermedad COVID-19. En este sentido, es importante considerar que los registros administrativos del IMSS únicamente capturan la información de los trabajadores formales, dejando afuera al resto de la población económicamente activa.

⁴ Presidencia de la República. Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina (2020, 8 de abril). Recuperado de: <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-martes-7-de-abril-de-2020-239914?idiom=es>

derechos sociales, debido a la emergencia, estos obstáculos pueden profundizarse y limitar aún más dicho ejercicio.

Por lo anterior, mientras que los grupos más vulnerables se consideran así por el contexto actual, los grupos discriminados se han enfrentado a situaciones de desventaja de manera histórica. Además, no se consideran excluyentes, es decir, puede haber personas que pertenezcan a un grupo históricamente discriminado y que estén desempleadas, en un empleo informal, sean vulnerables por carencias sociales o en situación de pobreza.

Figura 3. Grupos históricamente discriminados*

Mujeres		Persona adulta de sexo femenino.
Jóvenes		Quienes se encuentran entre los 18 y los 29 años.
Adultos mayores		Personas de 65 años o más.
Niñas, niños y adolescentes		Se consideran como niñas y niño a los menores de 12 años, mientras que son adolescentes quienes tienen entre 12 y 17 años 11 meses
Población indígena		Se considera a la población que habla alguna lengua indígena o vive en un hogar indígena.*
Personas con discapacidad		De acuerdo con la a Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud "son aquellas que tienen una o más deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales y que al interactuar con distintos ambientes del entorno social pueden impedir su participación plena y efectiva en igualdad de condiciones a las demás**"

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

*Esta lista de grupos históricamente discriminados no se considera limitativa, pues hay otros grupos que podrían entrar en esta categoría (como los migrantes y los jornaleros agrícolas); sin embargo, las limitaciones de información no permiten abordarlos en este documento.

**Se considera un hogar indígena aquél en el que el jefe o la jefa, "su cónyuge o alguno de los ascendientes (madre, padre, madrastra o padrastro, abuelo (a), bisabuelo (a), tatarabuelo (a), suegro (a)) declaró ser hablante de alguna lengua indígena".

- c. *Programas y acciones federales que atienden a los grupos más vulnerables por la emergencia sanitaria provocada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) y a los grupos históricamente discriminados.*

En la segunda parte del análisis se realizó la identificación de los programas y acciones de desarrollo social del PEF 2020 que otorgan transferencias monetarias directas a estos grupos, a través de la metodología que se muestra en la Figura 4.

Figura 3. Metodología para identificar a los programas y acciones federales de desarrollo social que otorgan transferencias monetarias a los grupos más vulnerables e históricamente discriminados



Fuente: Elaboración del CONEVAL

Como se puede observar, en primer lugar, se examinaron los programas del Listado CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2020 seleccionando aquellos que otorgan transferencias monetarias directas a la población.

En segundo lugar, se realizó una revisión exhaustiva utilizando como fuentes las Reglas de Operación (ROP), Lineamientos, Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) para el ejercicio fiscal 2020 y documentos en las páginas oficiales de las dependencias coordinadoras de estas intervenciones, para descartar aquellos que no tuvieran como población objetivo a los grupos vulnerables o grupos históricamente discriminados⁵ y en los que las personas debían de cumplir con requisitos o condiciones adicionales para poder ser beneficiarios.

⁵ Es importante señalar que, debido a la población objetivo de cada programa, algunos de ellos, están diseñados para atender a más de un grupo, por lo que fueron vinculados más de una vez.

En tercer lugar, se detectaron y señalaron los programas que el Gobierno Federal estableció como prioritarios⁶ y no se pospondrán durante la emergencia sanitaria:

- Jóvenes Construyendo el Futuro
- Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras
- Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez
- Microcréditos para el Bienestar (Tandas para el Bienestar)
- Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores
- Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente

Por último, se realizó una búsqueda de los programas, acciones y estrategias implementadas durante la emergencia, con el fin de observar si dentro de las mismas se considera dar cobertura a estos grupos.

2. Contribución de los programas y acciones federales de desarrollo social al acceso efectivo de los derechos sociales

Con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, el gobierno tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En este sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, 1966) del que el gobierno mexicano es parte, reconoce situaciones en los que los Estados se ven imposibilitados de dar cumplimiento a los derechos de manera inmediata, no obstante, se contempla su satisfacción progresiva, sin la aplicación de medidas regresivas y con el máximo uso de recursos (CNDH, 2012).

En este escenario, el CONEVAL (2018) ha señalado que el acceso efectivo a los derechos sociales se refiere no sólo a superar la pobreza, sino a que cualquier persona tenga las mismas oportunidades en el ámbito económico, político y social. En este sentido, resulta relevante que los actores sociales vinculados al proceso de presupuestación tomen en cuenta los derechos sociales reconocidos en el artículo 6° (Figura 5) de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) como elementos que orienten la política de desarrollo social del Estado Mexicano.

⁶ Mediante el DECRETO por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de abril de 2020 y recuperado en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592205&fecha=23/04/2020.

Figura 4. Derechos sociales establecidos en el artículo 6° de la LGDS

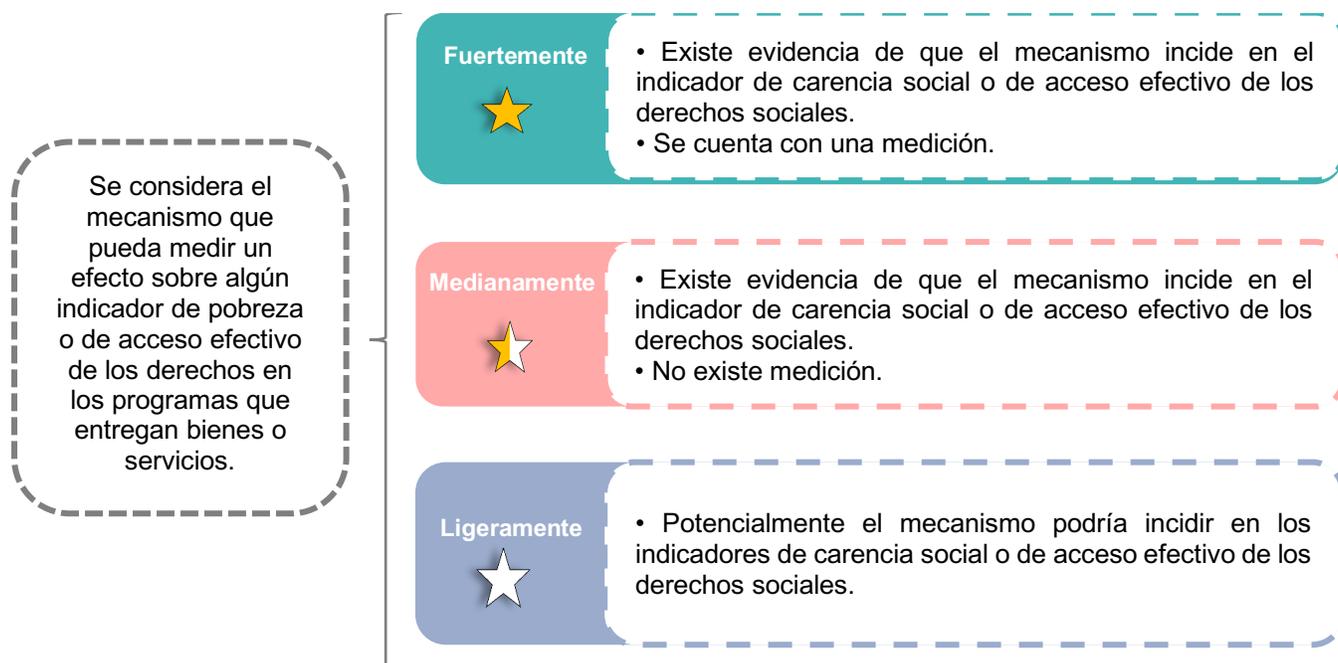


Atendiendo esta necesidad, el objetivo del análisis de este apartado consiste en identificar los programas que contribuyen al acceso efectivo a los derechos sociales y presentar su nivel de relevancia con el fin de otorgar elementos para la toma de decisiones en torno a la asignación del presupuesto de dichos programas.

La metodología de esta edición utiliza información derivada de los Estudios Diagnósticos de los Derechos Sociales y de indicadores de acceso efectivo a los derechos sociales (ver **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**).

Por otra parte, para identificar el nivel de relevancia de la contribución de los programas o acciones de desarrollo social al acceso efectivo de los derechos sociales, se les clasificó como **fuertemente, medianamente o ligeramente** relevantes, de acuerdo con los criterios señalados en la Figura 6 y el Cuadro 2, y la normatividad vigente (reglas, lineamientos o políticas de operación), la Matriz de Indicadores para Resultados y las evaluaciones externas realizadas a cada programa analizado.

Figura 5. Criterios generales para determinar el nivel de relevancia de los programas o acciones de desarrollo social en la contribución al acceso efectivo de los derechos sociales



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Cuadro 2. Metodología para clasificar la contribución de los programas o acciones de desarrollo social al ejercicio efectivo de los derechos sociales

Derecho social	Fuertemente	Medianamente	Ligeramente
Alimentación nutritiva y de calidad	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa inciden en los indicadores del derecho a la alimentación nutritiva y de calidad, a través de la entrega de alimentos y fomentan la variedad en la dieta, así como aquellos que incentivan la lactancia materna, atienden el sobrepeso y la obesidad en adultos de 20 años o más. Se cuenta con medición.</p> <p>Se consideran aquellos programas catalogados como fuertemente relevantes por su contribución en el indicador de Carencia por Acceso a la Alimentación y/o el indicador de Ingreso, ya que un aumento al ingreso corriente permite el acceso al consumo de alimentos. Se consideran los programas que contribuyen al ingreso monetario. Se excluyen los programas que afectan los flujos no monetarios del hogar.</p>	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa inciden en los indicadores del derecho a la alimentación nutritiva y de calidad. No obstante, no se cuenta con mediciones de esta relación y no existen evaluaciones al programa que generen evidencia al respecto.</p> <p>Se consideran aquellos programas catalogados como medianamente relevantes por su contribución en el indicador de Carencia por Acceso a la Alimentación y/o el indicador de Ingreso, ya que un aumento al ingreso corriente puede elevar el consumo de alimentos.</p> <p>Se excluyen los programas que afectan los flujos no monetarios del hogar.</p>	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa tienen posibles o potenciales efectos en los indicadores del derecho a la alimentación nutritiva y de calidad. No obstante, no se cuenta con mediciones de esta relación y no existen evaluaciones al programa que generen evidencia al respecto.</p> <p>Se consideran aquellos programas catalogados como ligeramente relevantes por su contribución en el indicador de Ingreso, ya que potencialmente al aumentar el ingreso puede elevar el consumo de alimentos. Se excluyen los programas que afectan los flujos no monetarios del hogar.</p>

Derecho social	Fuertemente	Medianamente	Ligeramente
Educación	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa inciden en los indicadores del derecho a la educación, a través de su contribución y mejora en la alfabetización y al aprovechamiento escolar. Se cuenta con medición.</p> <p>Se consideran aquellos programas catalogados como fuertemente relevantes por su contribución en el indicador Carencia por Rezago Educativo (considerados en la educación obligatoria: preescolar, primaria, secundaria y media superior).</p>	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa inciden en los indicadores del derecho a la educación. No obstante, no se cuenta con mediciones de esta relación y no existen evaluaciones al programa que generen evidencia al respecto.</p> <p>Se consideran aquellos programas catalogados como medianamente relevantes por su contribución en el indicador de Rezago Educativo y aquellos que: i) fomenten la alfabetización, ii) brinden capacitación a docentes y agentes educativos dado que al mejorar sus habilidades docentes contribuyen al aprovechamiento escolar de los estudiantes, y iii) impulsen la educación temprana y el desarrollo infantil.</p>	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa tienen posibles o potenciales efectos en los indicadores del derecho a la educación. No obstante, no se cuentan con mediciones de esta relación y no existen evaluaciones al programa que generen evidencia al respecto.</p> <p>Se consideran los programas ligeramente relevantes por su contribución en el indicador de rezago educativo y aquellos cuyos bienes y servicios entregados son factores que inciden en el aprendizaje, tales como materiales educativos o equipamiento de las escuelas.</p>
Medio ambiente sano	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa reducen los riesgos en la salud de la población por factores ambientales como la calidad del aire y del agua y/o el manejo de residuos contaminantes.</p> <p>Se consideran los programas que doten de infraestructura y mantenimiento en el sistema de agua entubada y drenaje en las viviendas, además de implementar un sistema de recolección y almacenamiento de agua y residuos sólidos.</p>	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa pueden contribuir a reducir el agotamiento de los recursos naturales y la degradación del medio ambiente con especial énfasis en restauración y preservación de la biodiversidad, recursos forestales, mantos acuíferos, calidad del suelo y capa de ozono.</p> <p>Se consideran los programas cuyas acciones propicien la evolución y continuidad de los ecosistemas y hábitat naturales.</p>	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa propician la prevención y protección de los recursos naturales a través de regulación, educación ambiental e investigación medioambiental. También se consideran los programas dirigidos a eficientar el uso de recursos naturales.</p>
Salud	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa inciden en los indicadores del derecho a la salud, los cuales permiten incrementar el número de médicos en contacto con el paciente, y los que desarrollan infraestructura médica. Se cuenta con medición.</p> <p>Se consideran aquellos programas catalogados como fuertemente relevantes por su contribución en el indicador de Carencia por Acceso a Servicios de Salud y aquellos que mejoran los servicios de salud a la población y erradican la mortalidad materna o infantil.</p>	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa inciden en los indicadores del derecho a la salud. No obstante, no se cuenta con mediciones de esta relación y no existen evaluaciones al programa que generen evidencia al respecto.</p> <p>Se consideran aquellos programas catalogados como medianamente relevantes por su contribución en el indicador de Carencia por Acceso a Servicios de Salud y aquellos que fomentan la investigación e implementan acciones para la mejora continua de la calidad de los servicios de salud, así como aquellos con acciones de prevención, promoción e información sobre las condiciones de la salud y los programas que brindan y expanden los servicios de salud a toda la población.</p> <p>Se entenderá por expandir la oferta de los servicios de salud a aquellos</p>	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa tienen posibles o potenciales efectos en los indicadores del derecho a la salud. No obstante, no se cuentan con mediciones de esta relación y no existen evaluaciones al programa que generen evidencia al respecto.</p> <p>Se consideran aquellos programas que brindan apoyos para traslados a los servicios de salud. Así como programas que brindan apoyos para la atención a la salud que son parte de la seguridad social.</p>

Derecho social	Fuertemente	Medianamente	Ligeramente
Seguridad social	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa inciden en los indicadores del derecho a la seguridad social. Se cuenta con medición.</p> <p>Se consideran aquellos programas catalogados como fuertemente relevantes por su contribución en el indicador de Carencia por Acceso a la Seguridad Social, así como aquellos programas con pensiones contributivas.</p>	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa inciden en los indicadores del derecho a la seguridad social. No obstante, no se cuenta con mediciones de esta relación y no existen evaluaciones al programa que generen evidencia al respecto.</p> <p>Se consideran aquellos programas catalogados como medianamente relevantes por su contribución en el indicador de Carencia por Acceso a la Seguridad Social.</p>	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa tienen posibles o potenciales efectos en los indicadores del derecho a la seguridad social. No obstante, no se cuenta con mediciones de esta relación y no existen evaluaciones al programa que generen evidencia al respecto.</p> <p>Se consideran aquellos programas catalogados como ligeramente relevantes por su contribución en el indicador de Carencia por Acceso a la Seguridad Social.</p>
Trabajo	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa afectan el ingreso laboral, favorecen el acceso al mercado laboral, previenen riesgos en el trabajo, brindan capacitación para el trabajo.</p> <p>Se consideran los programas que focalizan en población de bajos ingresos, la población con ingresos menores a la línea de pobreza por ingresos, población indígena, zonas marginadas y zonas de atención prioritaria.</p> <p>Se entenderá por favorecer el acceso al mercado laboral a aquellos programas que: brinden apoyos para el cuidado de los hijos o que brinden servicios de guardería en los esquemas contributivo y no contributivo.</p>	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa pueden generar ocupación laboral o autoempleo.</p> <p>Se consideran los programas que focalizan en población de bajos ingresos la población con ingresos menores a la línea de pobreza por ingresos, población indígena, zonas marginadas y zonas de atención prioritaria.</p>	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa tienen potenciales efectos en el ingreso laboral y el acceso al mercado laboral, previenen riesgos en el trabajo, brindan capacitación para el trabajo y no se dirigen a la población de bajos ingresos.</p> <p>Se consideran los programas con acciones en materia de regulación laboral.</p>
Vivienda	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa inciden en los indicadores del derecho a la vivienda, por medio de apoyos económicos para la adquisición o mejoramiento de la vivienda, los que permiten la inserción a empleos formales (favorecen el ingreso laboral, se les proporciona la prestación laboral de adquisición de vivienda), los que facilitan la regularización de la propiedad de la vivienda, aquellos que aseguren el suministro diario de agua, la recolección de basura y</p>	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa inciden en los indicadores del derecho a la vivienda. No obstante, no se cuentan con mediciones de esta relación y no existen evaluaciones al programa que generen evidencia al respecto.</p> <p>Se consideran aquellos programas catalogados como medianamente relevantes por su contribución en el indicador de Carencia por Acceso a Servicios Básicos en la Vivienda o de Calidad y Espacios de la Vivienda.</p>	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa tienen posibles o potenciales efectos en los indicadores del derecho a la vivienda. No obstante, no se cuentan con mediciones de esta relación y no existen evaluaciones al programa que generen evidencia al respecto.</p> <p>Se consideran aquellos programas catalogados como ligeramente relevantes por su contribución en el indicador de Carencia por Acceso a Servicios Básicos en la Vivienda o de</p>

Derecho social	Fuertemente	Medianamente	Ligeramente
	condiciones de habitabilidad. Se cuenta con medición. Se consideran aquellos programas catalogados como fuertemente relevantes por su contribución en el indicador de Carencia por Acceso a Servicios Básicos en la Vivienda o de Calidad y Espacios de la Vivienda.		Calidad y Espacios de la Vivienda.
No discriminación⁷	Se consideran programas fuertemente relevantes aquellos que presentan contenido o prescripción general de no discriminación en su fundamento legal e incluyen medidas de nivelación, inclusión y de acción afirmativa.	Se consideran programas medianamente relevantes aquellos que presentan contenido o prescripción general de no discriminación en su fundamento legal e incluyen uno o dos tipos de medidas antidiscriminatorias (nivelación, inclusión o de acción afirmativa).	Se consideran programas ligeramente relevantes aquellos que contienen al menos un tipo de medida antidiscriminatoria (nivelación, inclusión o de acción afirmativa) y no presentan contenido o prescripción general de no discriminación en su fundamento legal.

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

3. Contribución de los programas y acciones federales de desarrollo social a la disminución de la pobreza

La metodología para la medición multidimensional de la pobreza utilizada por el CONEVAL, considera dos espacios analíticos: bienestar económico y carencias sociales (ver Figura 7) (CONEVAL, 2019). El bienestar económico se mide a través del ingreso y las carencias a través de seis indicadores: rezago educativo, carencia por acceso a los servicios de salud, carencia por acceso a la seguridad social, carencia por calidad y espacios de la vivienda, carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda y carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad, las cuales representan pisos mínimos en el acceso a los derechos sociales.

⁷ Las *medidas de nivelación* a las que hace referencia la metodología del derecho a la no discriminación tienen el propósito de nivelar o emparejar el terreno en el que viven e interaccionan los grupos sociales. Las *medidas de inclusión* tienen el propósito de agregar en el sistema de derechos y oportunidades sociales a quienes están parcial o totalmente fuera de éste como resultado de la discriminación. Las *acciones afirmativas* son acciones gubernamentales o políticas públicas que obligan a dar un tratamiento preferencial temporal hacia un grupo discriminado, a efecto de colaborar en la superación de la desventaja que la discriminación le genera.

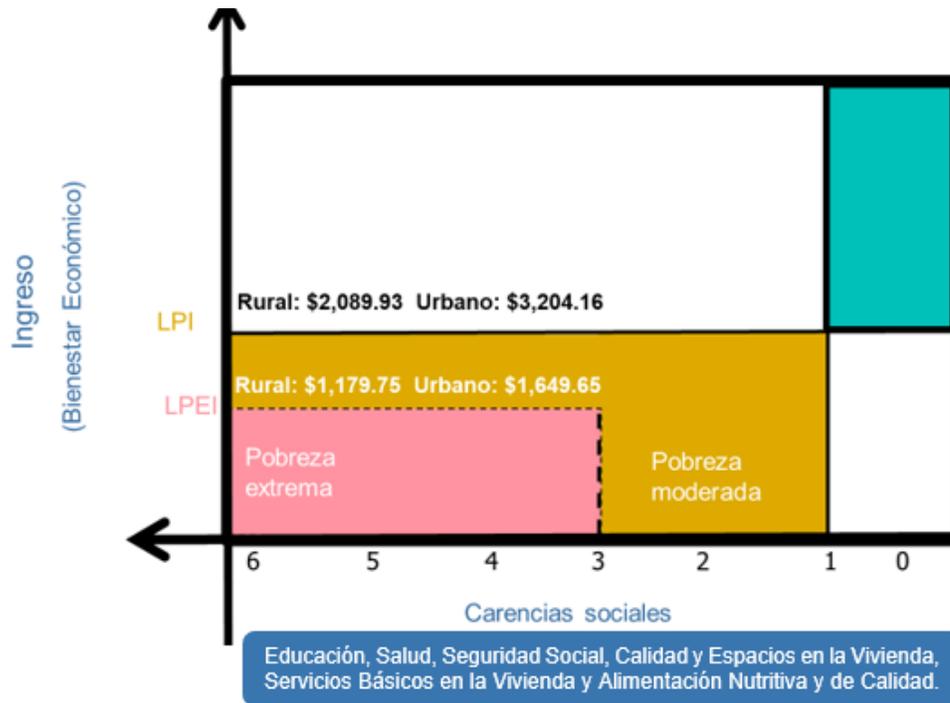
Figura 6. Dimensiones de la medición multidimensional de la pobreza



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

De acuerdo con la metodología del CONEVAL (ver Figura 8), una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social y su ingreso es insuficiente para obtener los bienes y servicios básicos (línea de pobreza por Ingresos o LPI). La población en situación de pobreza extrema es aquella que presenta tres o más carencias sociales y cuyo ingreso total es insuficiente para adquirir la canasta alimentaria (línea de pobreza extrema por ingresos o LPEI) (CONEVAL, 2019).

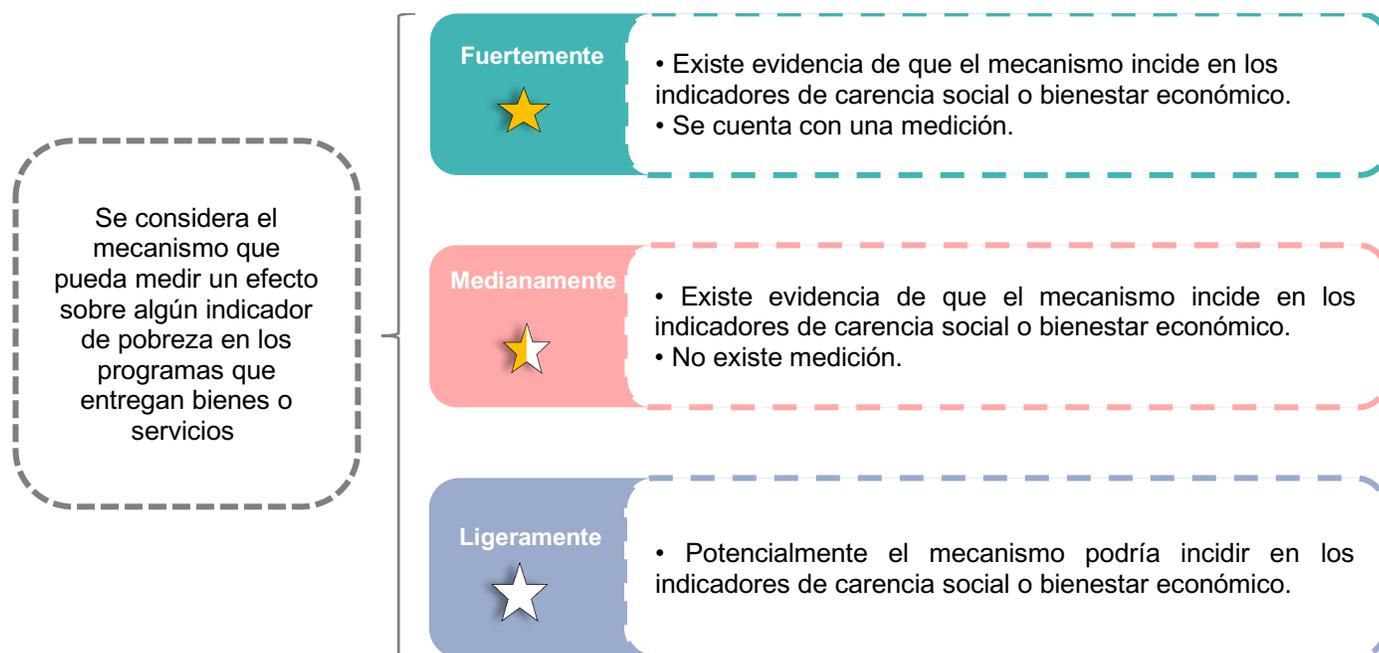
Figura 7. Medición de la pobreza y pobreza extrema



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Se utilizó la normatividad aplicable vigente (reglas, lineamientos o políticas de operación), la Matriz de Indicadores para Resultados y las evaluaciones externas, para identificar el nivel de relevancia que tienen los programas o acciones de desarrollo social en la contribución de la disminución de la pobreza, clasificándolos como **fuertemente, medianamente o ligeramente relevantes**, de acuerdo con los siguientes criterios generales (ver Figura 9) y a la metodología de cada derecho social (ver Cuadro 3).

Figura 8. Criterios generales para determinar el nivel de relevancia de los programas o acciones de desarrollo social en la contribución de la disminución de la pobreza



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Cuadro 3. Metodología para clasificar la contribución de los programas o acciones de desarrollo social conforme a las dimensiones de la pobreza

Carencia social o dimensión de bienestar económico	Fuertemente	Medianamente	Ligeramente
Ingreso	Los bienes o servicios que entrega el programa afectan los flujos monetarios y no monetarios que recibe el hogar para la generación de ingreso corriente y se considera en la medición del indicador de pobreza. Esto se puede medir a través de i) la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) o ii) la evidencia recabada en las evaluaciones al programa. Se consideran los programas que afectan el ingreso mediante: a) transferencias monetarias y no monetarias directas recurrentes*; b) apoyos recurrentes* para proyectos productivos; o c) programas que fomentan la inserción o permanencia en el	Los bienes o servicios que entrega el programa afectan los flujos monetarios y no monetarios que recibe el hogar para la generación de ingreso corriente y se considera en la medición del indicador de pobreza. No obstante, no se cuenta con mediciones de esta relación y no existen evaluaciones al programa que generen evidencia al respecto. Se consideran los programas que afectan el ingreso mediante: a) transferencias monetarias y no monetarias directas recurrentes*; b) apoyos recurrentes* para proyectos productivos; c) programas que fomentan la inserción o permanencia en el mercado laboral.	Los bienes o servicios que entrega el programa afectan los flujos monetarios y no monetarios que recibe el hogar para la generación de ingreso corriente y se considera en la medición del indicador de pobreza. No obstante, no se cuenta con mediciones de esta relación y no existen evaluaciones al programa que generen evidencia al respecto. Se consideran los programas que afectan el ingreso mediante: a) transferencias monetarias y no monetarias directas recurrentes*; b) apoyos recurrentes* para proyectos productivos; c) programas que fomentan la inserción o permanencia en el mercado laboral.

Carencia social o dimensión de bienestar económico	Fuertemente	Medianamente	Ligeramente
	<p>mercado laboral.</p> <p>Se consideran los programas que buscan atender prioritariamente a la población con ingresos menores a la línea de pobreza por ingresos, población indígena, zonas marginadas y zonas de atención prioritaria o que son universales.</p> <p>En el caso de los programas que entregan becas se consideran únicamente aquellas que son progresivas (niveles de la educación básica: preescolar, primaria y secundaria).</p> <p>*Apoyos entregados más de una vez al año.</p>	<p>Se consideran los programas que buscan atender prioritariamente a la población con ingresos menores a la línea de pobreza por ingresos, población indígena, zonas marginadas y zonas de atención prioritaria.</p> <p>*Apoyos entregados más de una vez al año</p>	<p>En el caso de los programas regresivos, se consideran únicamente aquellos que entregan becas de educación media superior y superior que buscan atender prioritariamente a la población con ingresos menores a la línea de pobreza por ingresos, población indígena, zonas marginadas y zonas de atención prioritaria, aunque puedan ser captados por la ENIGH.</p> <p>*Apoyos entregados más de una vez al año.</p>
<p>Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad</p>	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa inciden en los indicadores de la Carencia por Acceso a la Alimentación nutritiva y de calidad. Esto se puede medir a través de i) la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) y se considera en la medición del indicador de pobreza o ii) se ha recabado evidencia en las evaluaciones al programa.</p>	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa inciden en los indicadores de la Carencia por Acceso a la Alimentación nutritiva y de calidad. No obstante, no se cuenta con mediciones de esta relación y no existen evaluaciones al programa que generen evidencia al respecto.</p>	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa tienen posibles o potenciales efectos en los indicadores de la Carencia por Acceso a la Alimentación nutritiva y de calidad. No obstante, no se cuenta con mediciones de esta relación y no existen evaluaciones al programa que generen evidencia al respecto.</p> <p>Se consideran los programas catalogados como fuerte y medianamente relevantes por su contribución en el Indicador de Ingreso, ya que el incremento en el ingreso corriente de las personas podría elevar su consumo de productos alimentarios, así como aquéllos que entregan alimentos, ya que pueden mejorar la diversidad dietética y por tanto mejorar el consumo de alimentos.</p> <p>Se excluyen los programas que afectan los flujos no monetarios del hogar.</p>
<p>Rezago educativo</p>	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa inciden en los indicadores de la Carencia por Rezago Educativo. Esto se puede medir a través de i) la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) y se considera en la medición del indicador de pobreza o ii) se ha recabado evidencia en las evaluaciones al programa.</p>	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa inciden en los indicadores de la Carencia por Rezago Educativo. No obstante, no se cuentan con mediciones de esta relación y no existen evaluaciones al programa que generen evidencia al respecto.</p> <p>Se consideran los programas que previenen el rezago educativo, es decir, aquellos que</p>	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa tienen posibles o potenciales efectos en los indicadores de la Carencia por Rezago Educativo. No obstante, no se cuenta con mediciones de esta relación y no existen evaluaciones al programa que generen evidencia al respecto.</p> <p>Se consideran los programas que expanden la oferta de</p>

Carencia social o dimensión de bienestar económico	Fuertemente	Medianamente	Ligeramente
<p>Acceso a servicios de salud</p>	<p>Se consideran los programas que condicionan sus apoyos a la asistencia escolar.</p> <p>Los bienes o servicios que entrega el programa inciden en los indicadores de la Carencia por Acceso a Servicios de Salud. Esto se puede medir a través de i) la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) y se considera en la medición del indicador de pobreza o ii) se ha recabado evidencia en las evaluaciones al programa. Se consideran los programas que i) cuentan con mecanismos que aseguran que el beneficiario tiene acceso al Seguro Popular o ii) fomentan la incorporación del beneficiario al Seguro Popular y están dirigidos a la población en situación de pobreza.</p>	<p>favorecen la permanencia escolar), pero que no condicionan sus apoyos a la asistencia.</p> <p>Los bienes o servicios que entrega el programa inciden en los indicadores de la Carencia por Acceso a Servicios de Salud. No obstante, no se cuenta con mediciones de esta relación y no existen evaluaciones al programa que generen evidencia al respecto. Se consideran los programas que no afilian al Seguro Popular pero brindan atención y servicios médicos.</p>	<p>educación obligatoria (preescolar, primaria, secundaria y media superior). Se entenderá por expandir la oferta de educación obligatoria a aquellos programas que: generan o rehabilitan infraestructura física para fines educativos; impulsan la formación de personal docente; y aquellos, que brindan apoyos para acercar al estudiante a la escuela.</p> <p>Los bienes o servicios que entrega el programa tienen posibles o potenciales efectos en los indicadores de la Carencia por Acceso a Servicios de Salud. No obstante, no se cuenta con mediciones de esta relación y no existen evaluaciones al programa que generen evidencia al respecto. Se consideran programas que pueden expandir la oferta de los servicios de salud y que están dirigidos a la población sin acceso a los servicios de salud, aunque no focalicen a la población en pobreza. Se entenderá por expandir la oferta de los servicios de salud a aquellos programas que generan nueva infraestructura física; impulsan la formación de recursos humanos; brindan atención de primer, segundo y tercer nivel en localidades donde no se cuenta con estos servicios.</p>
<p>Acceso a la seguridad social</p>	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa inciden en los indicadores de la Carencia por Acceso a la Seguridad Social. Esto se puede medir a través de i) la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) y se considera en la medición del indicador de pobreza o ii) se ha recabado evidencia en las evaluaciones al programa. Se considera el programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores.</p>	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa inciden en los indicadores de la Carencia por Acceso a la Seguridad Social. No obstante, no se cuenta con mediciones de esta relación y no existen evaluaciones al programa que generen evidencia al respecto.</p>	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa tienen posibles o potenciales efectos en los indicadores de la Carencia por Acceso a la Seguridad Social. No obstante, no se cuentan con mediciones de esta relación y no existen evaluaciones al programa que generen evidencia al respecto. Se consideran los programas que brindan alguna o algunas de las prestaciones de la seguridad social a la población que no cuenta con seguridad social como son: servicios de guardería, incapacidad laboral,</p>

Carencia social o dimensión de bienestar económico	Fuertemente	Medianamente	Ligeramente
<p>Calidad y espacios de la vivienda</p> <p>Los bienes o servicios que entrega el programa inciden en los indicadores de la Carencia por Calidad y Espacios de la Vivienda. Esto se puede medir a través de i) la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) y se considera en la medición del indicador de pobreza o ii) se ha recabado evidencia en las evaluaciones al programa.</p>	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa inciden en los indicadores de la Carencia por Calidad y Espacios de la Vivienda. No obstante, no se cuenta con mediciones de esta relación y no existen evaluaciones al programa que generen evidencia al respecto.</p>	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa inciden en los indicadores de la Carencia por Calidad y Espacios de la Vivienda. No obstante, no se cuenta con mediciones de esta relación y no existen evaluaciones al programa que generen evidencia al respecto.</p>	<p>seguro de vida y servicios públicos de salud.</p> <p>Los bienes o servicios que entrega el programa tienen posibles o potenciales efectos en los indicadores de la Carencia por Calidad y Espacios de la Vivienda. No obstante, no se cuenta con mediciones de esta relación y no existen evaluaciones al programa que generen evidencia al respecto. Se consideran los programas que brindan subsidios para mejorar o construir la vivienda, pero no realizan acciones directas en la vivienda.</p>
<p>Acceso a los servicios básicos en la vivienda</p> <p>Los bienes o servicios que entrega el programa inciden en los indicadores de la Carencia por Acceso a los Servicios Básicos en la Vivienda. Esto se puede medir a través de i) la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) y se considera en la medición del indicador de pobreza o ii) se ha recabado evidencia en las evaluaciones al programa.</p>	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa inciden en los indicadores de la Carencia por Acceso a los Servicios Básicos en la Vivienda. No obstante, no se cuentan con mediciones de esta relación y no existen evaluaciones al programa que generen evidencia al respecto. Se consideran los programas que construyen infraestructura básica, pero que no es claro si está relacionado con los servicios de los hogares.</p>	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa inciden en los indicadores de la Carencia por Acceso a los Servicios Básicos en la Vivienda. No obstante, no se cuentan con mediciones de esta relación y no existen evaluaciones al programa que generen evidencia al respecto. Se consideran los programas que otorgan captadores de agua (tinacos y cisternas).</p>	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa tienen posibles o potenciales efectos en los indicadores de la Carencia por Acceso a los Servicios Básicos en la Vivienda. No obstante, no se cuenta con mediciones de esta relación y no existen evaluaciones al programa que generen evidencia al respecto. Se consideran los programas que otorgan captadores de agua (tinacos y cisternas).</p>

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

4. Avance de la orientación a resultados

a. Análisis de similitudes de programas y acciones federales de desarrollo social 2020

El análisis de similitudes se desarrolla en cuatro etapas: i) identificación de características de programas sociales, ii) análisis de clases latentes, iii) análisis al interior de las clases para identificar el grado de similitud y iv) selección y análisis de los casos para la presentación de resultados.

En la primera etapa se sistematizó la información de los programas y acciones federales de desarrollo social del ejercicio fiscal 2020 tomando en cuenta cuatro categorías de atributos a través de 42 variables, de acuerdo con su objetivo social, su derecho básico asociado, etapa de vida, grupo de atención y tipo de apoyo. Estos programas se identificaron mediante el Listado CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2020

(Listado Federal 2020). Posteriormente, se retomó la información disponible del Inventario Federal 2018 para obtener variables que no forman parte del Listado Federal 2020. Esta información se complementó a partir de los documentos normativos de los programas, tales como sus reglas de operación o lineamientos, diagnósticos, Matriz de Indicadores para Resultados, entre otros.

En la segunda etapa se realizó un análisis de clases latentes, el cual es una técnica estadística que permite clasificar a una población de acuerdo con sus características, de esta forma, se reduce la arbitrariedad en la identificación y valoración de los posibles casos de similitudes, lo que permite agruparlos en clases cuyas observaciones tenga sentido comparar. De esta forma, se identificaron cuatro clases o grupos de programas: i) educación, ii) apoyo a la investigación e instituciones, iii) impulso a la productividad y el empleo y iv) bienestar y seguridad social.

En la tercera etapa se calculó el grado de similitud de cada programa con respecto a los demás de su clase, donde el grado de similitud, expresado en porcentaje, es el cociente entre el número de variables en las cuales los dos programas analizados tienen la misma respuesta respecto al total de las variables consideradas. Por tanto, dos programas son similares a 100 por ciento si presentan coincidencias en todas sus variables. asociadas a cada programa.

En la cuarta etapa, se identificaron los casos con un grado de similitud a 98 y 100 por ciento, y se realizó un análisis exhaustivo de estos, considerando si se trataba de casos de similitud y complementariedad causados por variables no contempladas, y que no ameritaban un análisis posterior. En aquellos casos que requerían un análisis más profundo, se realizó un diagnóstico general de las razones por las cuales dos o más programas tienen un alto grado de similitud, así como de las posibles acciones de mejora de coordinación, simplificación operativa y focalización que podrían contribuir a potenciar su efectividad.

b. Resumen del desempeño de los programas sociales 2019-2020

Es un instrumento que categoriza el desempeño de los programas de desarrollo social que fueron sujetos a un proceso de evaluación homogéneo, lo que permite realizar comparaciones. Este resumen se integra a partir de elementos derivados del Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social, la Matriz de Indicadores para Resultados, así como de otras fuentes de información sobre programas

presupuestarios, a partir de lo cual se realiza una valoración del desempeño de los programas federales de desarrollo social. Para la edición de este año, el Resumen del desempeño incluye 157 programas federales del ejercicio fiscal 2019 y analiza 18 variables.

c. Monitoreo de programas sociales

Monitorear el desempeño de los programas sociales resulta fundamental para la implementación de mecanismos de ajuste de corto y mediano plazo que posibiliten a los programas alcanzar sus objetivos. A través de este análisis se busca dar a conocer el avance en el cumplimiento de las metas de los indicadores de los programas sociales.

Para analizar el grado de cumplimiento que tuvieron los programas y acciones de desarrollo social en sus metas, se consideran: i) la meta establecida al inicio del ciclo presupuestario, ii) la meta alcanzada al finalizar este periodo, iii) la brecha que existe entre ellas para cada indicador que se reporta y iv) la calidad de los indicadores. A partir de estos cuatro elementos se define un instrumento denominado Desempeño Ajustado por Calidad (DAC), el cual da cuenta del cumplimiento de las metas de los indicadores establecidas por los programas sociales considerando, además, la calidad individual de cada indicador.

Para calcular el DAC se estima, en primera instancia, el desempeño individual alcanzado por cada indicador, tomando en consideración su sentido (ascendente o descendente). Posteriormente, se califica la calidad para cada indicador con base en cuatro criterios mínimos: claridad, relevancia, adecuación y monitoreabilidad y, en seguida, se calcula la calificación general de calidad utilizando una suma ponderada de las calificaciones individuales de los cuatro criterios previamente señalados.

Una vez estimada la calificación general de calidad, se ajusta el dato de desempeño de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$\text{Desempeño ajustado}_t = d_t \cdot c_t$$

Donde: d_t = desempeño del indicador en t

c_t = calificación general de calidad del indicador en t

Ahora bien, con el objetivo de agrupar los indicadores con base en su DAC, se realiza un análisis de clusterización jerárquica, a partir del cual es posible clasificar a los indicadores en alguna de las siguientes cuatro categorías⁸:

Figura 10. Categorías para la clasificación de indicadores con base en DAC



Rezagado
< 27 por
ciento



Insuficiente
27 a 79 por
ciento



Apropiado
80 a 111 por
ciento



Sobrecumplido
> 111 por
ciento

Fuente: Elaboración del CONEVAL

5. Análisis del presupuesto de los programas de desarrollo social por Ramo 2009-2020

Este apartado presenta un análisis histórico de 2009 a 2020 del presupuesto y del número de programas y acciones federales de desarrollo social en dos niveles de desagregación: i) un primer análisis presenta el presupuesto en términos reales considerando como año base el ejercicio fiscal 2019⁹ y el total de intervenciones públicas en materia de desarrollo social por año analizado y ii) en segundo término, se analiza esta misma información desagregada a nivel de ramos presupuestarios de desarrollo social.

Las fuentes de información para este apartado fueron los Inventarios CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social (Inventario Federal)¹⁰ y la Cuenta Pública 2019. El Inventario Federal integra y sistematiza información estructurada, sintética y relevante de los programas y acciones federales de desarrollo social de la Administración Pública Federal, de acuerdo con su vinculación con alguno de los Derechos Sociales o con la dimensión de Bienestar Económico, establecidos en la Ley General de Desarrollo Social, con la finalidad de conocer la oferta gubernamental en materia de desarrollo social e identificar el universo de actuación del CONEVAL y clasifica la información en seis categorías:

⁸ La clasificación "Sobrecumplido" no hace referencia necesariamente a un esfuerzo extraordinario en el cumplimiento de las metas, ya que también puede atribuirse a un planteamiento erróneo de las mismas.

⁹ La finalidad de analizar la información en términos reales consiste en poder hacer comparaciones entre los presupuestos a lo largo del tiempo ajustando dichos montos por inflación.

¹⁰ <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/Default.aspx>

1. Datos generales: presenta información básica para la identificación del programa, tal es el caso del nombre, modalidad y clave presupuestal, dependencia, unidad responsable, titular del programa, año de inicio y años de operación, cambio de nombre, etcétera.
2. Derechos y objetivos: determina la vinculación con algún derecho social o dimensión del bienestar económico, objetivo del programa, problema o necesidad prioritaria, normatividad, Matriz de Indicadores de Resultados, alineación con meta nacional, etcétera.
3. Población: describe las características de la población a la que está dirigido el programa, en términos de sexo, etapa de vida, grupo de atención, ámbito de atención, tipo de apoyo, entidades federativas donde opera, población potencial, objetivo y atendida, etcétera.
4. Presupuesto: muestra los montos correspondientes al presupuesto aprobado, modificado y ejercido.
5. Evaluación: concentra información sobre las evaluaciones realizadas, presentando el tipo y título de evaluación, la institución responsable de la evaluación, sus coordinadores, procedimiento de contratación, costo y el enlace de la publicación en línea.
6. Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM): retoma los documentos de trabajo de seguimiento de los ASM institucionales.

Se cuenta con Inventarios Federales de 2004 a 2018 y con los Listados Federales 2019 y 2020, los que consideran los datos generales de los programas federales.

Cabe señalar que el proceso de integración del Inventario Federal involucra a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que tienen a su cargo programas y acciones de desarrollo social y son ellas quienes proporcionan y validan la información que se presenta, para lo cual requieren de información de carácter definitivo, como es el caso del apartado de Presupuesto, compuesto por la información del

presupuesto original, modificado y ejercido, el cual requiere de la publicación de la Cuenta Pública para integrar los dos últimos datos¹¹.

Por otro lado, dado que el Inventario Federal 2019 se encontraba en proceso de elaboración al momento de integrar este documento, para este análisis se utilizó la información de la Cuenta Pública 2019, de esta manera, se presenta información del presupuesto ejercido para el periodo de 2009 a 2019. No obstante, considerando que el presupuesto del ejercicio fiscal 2020 se está ejerciendo, la información presentada en este análisis referente a dicho año corresponde al presupuesto aprobado en el PEF 2020, dicha información fue retomada del Listado Federal 2020, por lo que el número de programas y presupuesto pueden diferir de lo que en su momento se integre en la Cuenta Pública 2020, debido a modificaciones presupuestarias, subejercicio del gasto o incorporación de nuevos programas.

Por otro lado, durante el periodo 2009-2020 se identificaron programas que contaron con la participación de más de una dependencia, por lo que fueron considerados en el análisis por ramo, no obstante, en la suma total de los programas por año fueron contabilizados una vez. En lo que respecta al presupuesto, se retomó la información de los Inventarios Federales de 2009 a 2018, los cuales no siempre desagregan el presupuesto de los programas de acuerdo con la participación de cada una de las dependencias responsables de su operación.

Mientras que, para 2019, tomando como base el Listado Federal de dicho ejercicio fiscal, se actualizó el número de programas de desarrollo social¹² y se obtuvo la información del presupuesto ejercido de la Cuenta Pública de ese año.

Comentarios finales

Esta nota metodológica pretende contribuir a un mejor entendimiento de la información, conceptos y resultados que incluye el documento *Consideraciones para el Proceso Presupuestario 2021* y detallar los criterios que se utilizaron para realizar los distintos análisis que lo conforman.

¹¹ De acuerdo con el artículo 74 fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Cuenta Pública deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente.

¹² Se identificaron ocho programas federales de desarrollo social que no contaron con presupuesto aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019 pero sí contaron con presupuesto ejercido.

Con el documento *Consideraciones para el Proceso Presupuestario 2021*, el CONEVAL pone a disposición de los actores que participan en la integración del presupuesto información para su discusión, que considera evidencia sobre el desempeño de los programas y acciones federales de desarrollo social desde distintos enfoques. Por ello, el documento es un insumo relevante para valorar los avances y retos en torno a los instrumentos de política pública que se implementan en el ámbito del desarrollo social.

Referencias

- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). (2012). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Su Protocolo Facultativo. México, Ciudad de México. Recuperado de https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/7_Cartilla_PIDESCyPF.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2020). La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México. México, Ciudad de México. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica_Social_COVID-19.pdf
- _____. (2019). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México (tercera edición). Ciudad de México. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Metodologia-medicion-multidimensional-3er-edicion.pdf>
- _____. (2018). Evaluación Estratégica de Protección Social en México (segunda edición). México, Ciudad de México. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Evaluacion-Estrategica-Proteccion-Social-segunda-edicion.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2014). La informalidad laboral Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Marco conceptual y metodológico. Recuperado de http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/metodologias/ENOE/ENOE2014/informal_laboral/702825060459.pdf
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) (2012). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Su Protocolo Facultativo. México, Ciudad de México. Recuperado de https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/7_Cartilla_PIDESCyPF.pdf
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2000). Resolution concerning statistics of employment in the informal sector, adopted by the Fifteenth International Conference of Labour Statisticians (January 1993). En Current International Recommendations on Labour Statistics; International Labour Office.
- _____. (2003). Directrices sobre una definición estadística de empleo informal, adaptadas por la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. Recuperado de <https://www.ilo.org/public/spanish/bureau/stat/download/guidelines/defempl.pdf>
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). (1966). Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). Recuperado de https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cescr_SP.pdf