

**FUNDAMENTAL QUE EL PRESUPUESTO 2020 CONSIDERE COMO  
ELEMENTO CENTRAL LOS DERECHOS SOCIALES**

- ***Consideraciones para el proceso presupuestario 2020*** muestra un análisis de la evidencia generada a partir de estudios y evaluaciones sobre los programas y las acciones de desarrollo social para proporcionar a los poderes Ejecutivo y Legislativo hallazgos útiles para la conformación del Presupuesto de Egresos de la Federación 2020.
- Con los recursos limitados y la exigencia de uso racionado de los mismos, las decisiones de política pública deben estar justificadas en las prioridades nacionales y el desempeño que han mostrado las intervenciones públicas.
- En los últimos años, la planeación y la asignación de recursos no han ido en la misma dirección, es decir, no hemos conseguido, como Estado Mexicano, que todo el proceso de administración de un gobierno se articule para conseguir mejoras continuas y logre que todos los grupos de población puedan ejercer sus derechos de manera plena.
- Del Listado CONEVAL de Programas y Acciones de Desarrollo Social 2019, se identificaron 19 programas que presentan similitud al 100% con uno o más programas, y 27 presentan similitud al 98% con uno o más programas.

En un contexto como el actual, en el que una nueva administración inicia su encargo, al mismo tiempo que los recursos no son infinitos y se exige el uso racionado de los mismos, las decisiones de política pública deben estar justificadas en las prioridades nacionales y el desempeño que han mostrado las intervenciones públicas para cumplir con sus objetivos, en este sentido el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) contribuye con información mediante el documento ***Consideraciones para el proceso presupuestario 2020*** en el que se muestra un análisis realizado a partir de la evidencia generada de estudios y evaluaciones sobre los programas y las acciones de desarrollo social para proporcionar a los poderes Ejecutivo y Legislativo hallazgos útiles para la conformación del Presupuesto de Egresos de la Federación 2020.

El análisis ***Consideraciones para el proceso presupuestario*** es realizado por el CONEVAL desde 2009. Desde entonces, hemos observado que la planeación y la asignación de recursos no han ido en la misma dirección, es decir, no hemos conseguido, como Estado Mexicano, que todo el proceso mediante el cual se estructura la administración de un gobierno se articule para conseguir mejoras continuas y lograr que todos los grupos de población puedan ejercer plenamente sus derechos.

En países democráticos se busca que la conformación del presupuesto incluya información objetiva que apoye la toma de decisiones políticas. En este sentido, se han generado algunos mecanismos como el Presupuesto basado en Resultados (PbR), que busca, principalmente, priorizar los objetivos nacionales y vincularlos con los resultados de la implementación de políticas públicas para la población: reducir las desigualdades o la pobreza, mejorar la seguridad pública o la salud, dar oportunidades a los jóvenes, por mencionar algunos, e identificar si dichas políticas están logrando el objetivo propuesto.

Un elemento primordial para que el presupuesto logre los objetivos nacionales es la suficiencia operativa, que engloba tanto los recursos humanos como los materiales para permitir que los programas lleguen a la población. Por esta razón, el presupuesto debe considerar los recursos necesarios para garantizar que los operadores a nivel nacional puedan implementar las políticas tal cual fueron diseñadas.

Además, es necesario resaltar que la construcción del presupuesto, la asignación de gasto y el ejercicio de los recursos públicos deben partir del acuerdo de los actores (principalmente políticos) y deben garantizar su cumplimiento. Tener certidumbre sobre el presupuesto contribuye a la eficiencia en el logro de los objetivos a partir del ejercicio de los recursos, lo opuesto puede ocurrir ante cambios continuos en materia presupuestal.

El enfoque de derechos en el desarrollo social, más allá de la satisfacción de pisos mínimos de bienestar, reconoce la necesidad de garantizar el acceso efectivo a los derechos sociales, por lo que su materialización debe ser el objetivo de la política pública. Por lo anterior, resulta fundamental que en la determinación del PEF 2020 se contemplen los derechos sociales como elemento central del quehacer gubernamental.

***Consideraciones para el proceso presupuestario 2020*** contiene una sección sobre el presupuesto 2018 y 2019, así como un análisis sobre los programas que contribuyen con el acceso efectivo a los derechos sociales o con la reducción de cada una de las dimensiones de la pobreza, de acuerdo con su nivel de relevancia; retomando estos resultados, se identifica cuántos programas sociales relevantes con recursos etiquetados en cinco anexos transversales del PEF 2019, atienden a grupos en desventaja. Asimismo, analizan las similitudes existentes entre programas sociales y presenta el resumen de su desempeño.

### **Análisis del presupuesto 2018 y 2019**

El CONEVAL realizó un análisis de las modificaciones al presupuesto 2019 de los ramos de desarrollo social y de los programas sociales con respecto al 2018 para presentar una visión panorámica de los cambios hechos a los programas que contribuyen al acceso efectivo a los derechos sociales o la disminución de la pobreza.

Considerando que en 2018 había 150 programas sociales federales, algunos de los principales hallazgos son:

- 93 programas contribuyeron en la reducción de la pobreza o a mejorar el acceso efectivo a los derechos sociales. De éstos 81 continúan en operación en 2019.
- 45 programas contribuyeron en la reducción de la pobreza, de los cuales 36 continúan operando en 2019, es decir, la eliminación de nueve programas se traduce en una reducción presupuestal de 4.4%. De los 105 programas que no contribuyeron a este fin, 95 siguen operando en 2019.
- 92 programas contribuyeron con alguno de los derechos sociales, de los cuales 80 permanecen en 2019, lo que derivó en una disminución de 1.6% en su presupuesto. De los 58 programas que no contribuyeron con los derechos, 51 continúan operando en 2019.

Asimismo, en este apartado se presentan consideraciones sobre programas sociales que fueron contemplados en el PEF 2019, pero que sufrieron cambios posteriores, como es el caso de Prospera Programa de Inclusión Social y el Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, que tuvieron cambios sustanciales en su diseño, y el Programa de Empleo Temporal y el Fondo Nacional Emprendedor, que serán eliminados.

### **Contribución de los programas y acciones federales a la disminución de la pobreza**

Se identifican los programas según su nivel de relevancia (fuerte, mediana o ligeramente) para disminuir los indicadores de carencias sociales o mejorar la dimensión de bienestar económico de la medición de la pobreza. Algunos programas contribuyen al mismo tiempo al combate a la pobreza y a mejorar el acceso efectivo a los derechos sociales.

- Hay 20 programas que contribuyen a disminuir la carencia por acceso a la alimentación, pero todos son ligeramente relevantes.
- Solo se encontraron tres programas que contribuyen a disminuir tanto la carencia de calidad y espacios en la vivienda como la carencia de acceso a los servicios básicos de la vivienda.

### **Similitudes de programas y acciones de desarrollo social**

Del Listado CONEVAL de Programas y Acciones de Desarrollo Social 2019, se identificaron 19 programas que presentan similitud al 100% con uno o más programas, y 27 presentan similitud al 98% con uno o más programas.

A partir de la identificación de estos casos, se realizó una revisión de las características particulares de los programas y su operación, tales como el diseño general y sus objetivos, la identificación de las poblaciones objetivo y atendida, y el tipo de intervención que realizan.

Con base en el análisis, se identificaron casos que podrían ser objeto de una revisión detallada para determinar posibles mejoras en su diseño y operación derivado de las similitudes que presentan.

Es importante mencionar que el análisis no incluye variables de cobertura geográfica, por lo que no es posible determinar complementariedades o coincidencias territoriales en la operación de los programas solamente a partir del análisis de clases latentes.

### **Resumen del desempeño de los programas sociales 2017-2018**

Es un instrumento que categoriza el desempeño de los programas de desarrollo social sujetos a un proceso de evaluación homogéneo. Para su valoración, este resumen toma como insumos las Fichas de Monitoreo y Evaluación 2017-2018, por haber sido considerada la evaluación anual a los programas y acciones federales de desarrollo social en el Programa Anual de Evaluación 2018 (numeral 31) y contar con una metodología homogénea y sintética para su realización.

El análisis considera y valora los programas y acciones de desarrollo social que fueron operados en el ejercicio fiscal 2018, utilizando información definitiva del ejercicio fiscal 2017.

### **Acceso efectivo a los derechos sociales**

Se identifican los programas según su nivel de relevancia (fuerte, mediana o ligeramente) para mejorar el acceso efectivo a cada uno de los derechos sociales. Para saber cuáles programas son relevantes para el acceso efectivo a los derechos, el CONEVAL desarrolló una metodología que utiliza la normatividad aplicable vigente (reglas de operación, lineamientos, etcétera), la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de cada programa y las evaluaciones externas.

- De acuerdo con los resultados, el derecho con mayor número de programas con algún grado de relevancia es el derecho a la No Discriminación, en el cual hay 53 programas sociales.
- En el otro extremo, son siete programas los que contribuyen al acceso efectivo al derecho a la vivienda digna y decorosa.

Sobre el acceso efectivo a los derechos sociales, el CONEVAL identifica las siguientes consideraciones:

### **Alimentación nutritiva y de calidad**

- Reducir las diferentes manifestaciones de desnutrición y anemia.
- Disminuir la prevalencia de sobrepeso y obesidad en toda la población con atención especial a la población infantil.
- Garantizar el acceso a la alimentación adecuada con énfasis en la población de menores ingresos y de comunidades rurales.
- Mejorar la oferta, distribución y sanidad de los alimentos.

## **Educación**

- Incrementar la disponibilidad de instituciones en educación media superior y fomentar el acceso y permanencia de las y los estudiantes en mayor situación de vulnerabilidad.
- Mejorar la infraestructura educativa para garantizar condiciones óptimas de aprendizaje a todos los titulares del derecho.
- Propiciar la asistencia a la educación preescolar.
- Disminuir las inequidades en el acceso y disfrute del derecho entre grupos de la población.
- Asegurar que la calidad de la educación sea igualitaria entre la población que asiste a distintos tipos de escuela.
- Disminuir el porcentaje de población adulta en rezago educativo que no accede al derecho a la educación.
- Mejorar el aprovechamiento escolar de las y los alumnos.
- Implementar estrategias encaminadas a mejorar la formación docente.

## **Salud**

- Avanzar en la integración del sistema público de salud reduciendo la fragmentación y mejorando los mecanismos de coordinación interinstitucionales.
- Asegurar que el presupuesto destinado a salud no dependa de factores políticos, así como mejorar la calidad y eficiencia del gasto en salud definiendo criterios claros para una asignación equitativa y resolutive de las necesidades prioritarias de atención a la población.
- Aumentar la infraestructura en salud con especial énfasis en el primer nivel de atención, así como mejorar su distribución con base en las necesidades de la población, priorizando a las comunidades rurales y de difícil acceso geográfico.
- Promover la generación de recursos humanos para la salud, atendiendo la calidad en la formación de los mismos y propiciando mecanismos para incentivar su distribución territorial en relación con las distintas necesidades en toda la extensión del país, con especial atención en las zonas detectadas con insuficiencia de personal calificado.
- Mejorar la calidad en los servicios de atención a la salud, considerando en lugar central al paciente, sus necesidades, expectativas y preferencias.
- Promover la planeación de políticas públicas enfocadas en la prevención y promoción de la salud con atención especial a las necesidades de los grupos sociales en desventaja, así como de regiones prioritarias.
- Contribuir de forma prioritaria a reducir la incidencia de la epidemia de obesidad y sobrepeso, con especial atención en el grupo de niños, niñas y mujeres adultas.

## **Seguridad social**

- Considerar la creación de un sistema de protección social universal que satisfaga las necesidades de cobertura y calidad requeridas, que incluya instrumentos no contributivos que garanticen el ejercicio efectivo de los derechos sociales de acuerdo con el ciclo de vida.

- Promover entre la población la divulgación y educación sobre pensiones contributivas y no contributivas.
- Consolidar la protección social en pensiones, estableciendo una pensión universal mínima de retiro financiada con impuestos generales. El beneficio de la pensión sería de contribución definida. Las pensiones de tipo universal no contributivas serían complementarias a las de carácter contributivo y con un esquema de sostenibilidad financiera mediante un sistema de prepago, así como un mecanismo de corresponsabilidad; por ello, se sugiere considerar al menos un registro fiscal y, de ser posible, acciones preventivas de salud u ocupacionales.
- Establecer una pensión universal de invalidez para discapacidad total financiada por impuestos generales.
- Integrar verticalmente la pensión universal de invalidez para discapacidad total al Seguro de Invalidez y Vida de la seguridad social.
- En lo que corresponde a los riesgos asociados a las discapacidades, se recomienda precisar la definición e identificación de discapacidad que contribuya a mejorar las pensiones de riesgos de trabajo e invalidez.
- Para los seguros de Invalidez y Vida y de Riesgos de Trabajo de la seguridad social, se recomienda desarrollar una definición más precisa de cuáles son los riesgos que debe cubrir cada seguro respecto a las discapacidades temporal y definitiva, y su traducción en las prestaciones económicas asociadas a cada evento o conjunto de eventos, además de mejorar la regulación en general sobre dictaminación.
- Para atender riesgos coyunturales asociados al ingreso laboral, se sugiere contemplar un programa de empleo temporal universal. Pago de un porcentaje del salario mínimo a cambio de actividades comunitarias o de infraestructura, considerando los periodos estacionales de los cultivos.

## **Trabajo**

- Ampliar el alcance de los servicios públicos de intermediación laboral y mejorar sus estrategias para asegurar el acceso a un trabajo digno, en especial para los grupos en situación de desventaja.
- Incrementar la capacitación y la formación de los trabajadores; se debe verificar no solo el cumplimiento de la obligación de los empleadores frente a sus trabajadores, sino la calidad de la capacitación que brindan los centros de trabajo.
- Incrementar la formalización del empleo. Reducir la informalidad laboral y diseñar estrategias específicas para los grupos más afectados, así como reconocer que se trata de un fenómeno heterogéneo y complejo es una de las acciones primordiales a emprender.
- Reducir la inestabilidad laboral entre la población asalariada, ante las altas tasas de rotación laboral.
- Incrementar el salario mínimo cumpliendo los requerimientos de la definición constitucional.
- Promover la reducción gradual de la jornada laboral sin pérdida de ingresos.
- Mejorar los mecanismos de inspección laboral. Se debe analizar el uso de incentivos que motiven al empleador al cumplimiento cabal de la normativa del derecho al trabajo; es decir, no únicamente pensar en un esquema sancionador, sino que este deberá acompañarse de

estrategias que busquen estimular al empleador a mejorar las condiciones laborales de los trabajadores (formales o informales).

- Mejorar los mecanismos de justicia laboral. Resulta prioritario lograr que la nueva reglamentación cree un terreno favorable para el libre ejercicio de los derechos colectivos y favorezca la auténtica sindicalización y negociación colectiva.
- Cerrar las brechas en el acceso a empleos de calidad en los grupos en situación de desventaja, como son las mujeres, los jóvenes, los jornaleros agrícolas, población hablante de lengua indígena y trabajadoras domésticas.
- Coordinar las políticas públicas en torno al empleo. Es esencial promover mayor coordinación entre las diversas políticas públicas que inciden en el desarrollo (económica, industrial, social, educativa, etcétera) y colocar en el centro de la agenda pública el acceso de la población a empleos de calidad.
- Promover el acceso a la información sobre derechos laborales. Es necesario mejorar el cumplimiento de las obligaciones del Estado en cuanto a la difusión de los atributos del derecho al trabajo digno, por ejemplo, a través de la impartición obligatoria de contenidos básicos sobre derechos laborales en los planes de estudio a nivel de educación secundaria y preparatoria. De esta manera, la población tendrá acceso a esa información y estará en posibilidad de exigir su cumplimiento.
- Es indispensable mejorar el cumplimiento de las obligaciones del Estado en cuanto a la difusión de la oferta laboral para favorecer la vinculación laboral.

### **Vivienda digna y decorosa**

- Mejorar las características materiales de la vivienda, por ejemplo, procurando no disminuir el presupuesto de los programas de apoyo y fomento a la vivienda; mejorando los mecanismos de focalización de los subsidios a la vivienda para lograr una distribución más eficaz que considere a la población más vulnerable, así como implementando estrategias complementarias que contribuyan a abatir el rezago de vivienda.
- Mejorar el acceso y disponibilidad de infraestructura básica y complementaria, en especial en las comunidades indígenas, en la región sur del país, en el entorno rural y en las periferias metropolitanas, mediante acciones que promuevan la eficiencia y la suficiencia de las inversiones en infraestructura básica, complementaria y de servicios.
- Lo anterior podría materializarse realizando acciones como promover campañas y procesos educativos que busquen incidir en la desigualdad de género en la tenencia de la vivienda y la propiedad de la tierra; propiciar la formalización contractual de viviendas en arrendamiento y mejorar la eficiencia y eficacia de las instituciones relacionadas con el trámite y otorgamiento de títulos de propiedad de vivienda.
- Incluir el enfoque de sustentabilidad en la planeación territorial. Para ello, podrían plantearse diversas acciones, como diseñar estrategias para desincentivar la construcción de viviendas en zonas de riesgo, protegidas, alejadas u otras consideraciones de zonificación que establece el ordenamiento territorial; impulsar la colaboración entre el Gobierno Federal, los gobiernos locales, el sector privado y la comunidad para consolidar estrategias de ordenamiento territorial que apunten al mejoramiento de los asentamientos; desarrollar mecanismos para asegurar la prohibición de la construcción de viviendas en zonas de riesgo o protegidas y otras

consideraciones, así como promover, con estricto apego al derecho, la reubicación de hogares asentados en zonas de riesgo.

- Mejorar la calidad comunitaria. En la región centro, sureste del país y zonas metropolitanas. En este sentido, es indispensable analizar la necesidad de fortalecer las estrategias de prevención y contención de delitos en el barrio con un esquema de participación ciudadana; fomentar la creación de instancias y mecanismos que logren mediar los conflictos vecinales de manera efectiva; y garantizar la disponibilidad y calidad de los espacios públicos que faciliten la convivencia comunitaria.

### **Medio ambiente sano**

- Ampliar la infraestructura de agua potable y servicios de saneamiento (drenaje) en localidades rurales y comunidades indígenas. Es importante mencionar que, para atender la brecha en la cobertura de estos dos servicios, se podrían tomar en consideración acciones como la instalación de sistemas de captación de agua de lluvia y de baños ecológicos (pueden ser húmedos, secos, con biodigestor, etcétera).
- Garantizar la disponibilidad efectiva (frecuencia de suministro) y de calidad (potable) de agua en las viviendas. La situación más crítica la sufre la población de los estados de Hidalgo, Baja California Sur, Zacatecas, Morelos, Oaxaca, Chiapas, Tlaxcala, Guerrero y Puebla, donde el suministro de agua diario es menor de 50% en las viviendas con toma domiciliaria de agua conectada a la red pública.
- Implementar estrategias para mejorar el uso del agua, especialmente en el sector agropecuario y a consecuencia de fugas para reducir la sobreexplotación de acuíferos.
- Mejorar la calidad del aire e incrementar la inversión y corresponsabilidad de las entidades para la generación de energías limpias.
- Contar con un sistema de recolección y manejo adecuado de residuos sólidos urbanos para evitar la contaminación de mantos acuíferos, suelos y aire, así como ampliar el nivel de reutilización y valoración de los desechos.
- Mejorar el control de generadores de residuos peligrosos para garantizar su manejo adecuado.
- Reducir la pérdida de cobertura vegetal y degradación del suelo en el país.
- Reducir la vulnerabilidad de la población a eventos catastróficos como sequías y lluvias torrenciales producto del cambio climático.
- Incluir un enfoque transversal en el abordaje del derecho al medio ambiente para establecer estrategias conjuntas en la materia (políticas de movilidad, de vivienda, de salud, entre otras).

### **No Discriminación**

- Establecer claramente quienes son los responsables de la atención de la población discriminada, dado que la existencia de instancias transversales para la atención de estos grupos ha permitido que la responsabilidad en la atención sea ambigua.
- Implementar medidas de nivelación e inclusión, así como acciones afirmativas en casos concretos de la población discriminada, para acelerar la existencia de puntos de partida iguales para toda la población.

## Ingreso

- Implementar una estrategia amplia de coordinación de políticas enfocada a la insuficiencia de ingresos que abarque el conjunto de programas para la superación de la pobreza, de protección social y apoyos económicos en los tres órdenes de gobierno.
- Para los programas que afectan el ingreso mediante precios de garantía y apoyos recurrentes para proyectos productivos, principalmente en especie, es importante considerar implementar mecanismos que eviten prácticas de intermediación, las cuales puedan provocar el mercado negro, afectando el destino de los apoyos y el objetivo de las intervenciones.
- Se debe dar prioridad a los esfuerzos en las regiones y sectores más rezagados y en la población beneficiaria más vulnerable, aunque los resultados serán de largo plazo.
- Es necesario incrementar la inversión en bienes públicos como la electrificación rural, infraestructura para el almacenaje, centros minoristas y mayoristas de comercialización, red de carreteras, mejora y administración del riego, infraestructura de drenaje y transporte, servicios sanitarios y fitosanitarios, así como la investigación, extensión y capacitación, la inteligencia de mercados (incluyendo las estadísticas agrícolas y la información sobre el clima), entre otros bienes públicos.
- Una de las prioridades debe ser promover las ventajas asociadas con la conformación de organizaciones económicas de pequeños productores con un enfoque territorial; impulsar la comercialización de su producción, lo que exige mejorar la conectividad de localidades aisladas o pequeñas mediante infraestructura rural (caminos rurales).
- Apoyar prioritariamente a las micro y pequeñas empresas durante el ciclo de vida de la empresa, mediante un mapeo estratégico de la oferta gubernamental para abarcar las diferentes necesidades y coordinar la acción gubernamental definiendo líneas estratégicas en el Programa para Democratizar la Productividad.

El documento **Consideraciones para el proceso presupuestario 2020** está disponible en:  
<https://bit.ly/2ShTMML>

--oo00oo--

### **SOBRE EL CONEVAL**

El CONEVAL es un organismo con autonomía técnica y de gestión que norma y coordina la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y de las políticas, los programas y las acciones que ejecuten las dependencias públicas. Asimismo, tiene la responsabilidad de definir, identificar y medir la pobreza a nivel estatal y municipal garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dichas actividades. La información que se genera en materia de evaluación de políticas y de programas de desarrollo social, así como de medición de pobreza está disponible en la página de Internet ([www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx)) para consulta de cualquier persona interesada.

### **Contactos:**

Julieta Castro Toral  
Directora de Comunicación Social  
[jcastro@coneval.org.mx](mailto:jcastro@coneval.org.mx)  
54817257

Nielsen Daniel Hernández Mayorga  
Director de Información  
[ndhernandez@coneval.org.mx](mailto:ndhernandez@coneval.org.mx)  
54817200 ext. 70120



Coneval



@coneval



conevalvideo



Instagram Coneval\_mx

Visita nuestro blog: [www.blogconeval.gob.mx](http://www.blogconeval.gob.mx)