

Consideraciones para el proceso **Presupuestario**

Nota metodológica

2020

Lo que se mide se puede mejorar

COÑEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Consejo académico

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres
El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí
Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Occidente

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

John Roberto Scott Andretta
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Graciela María Teruel Belismelis
Universidad Iberoamericana

Secretaría Ejecutiva

Gonzalo Hernández Licona
Secretario Ejecutivo

Thania de la Garza Navarrete
Directora General Adjunta de Evaluación

Ricardo C. Aparicio Jiménez
Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Edgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración

COLABORADORES

Equipo técnico

Gonzalo Hernández Licona
Thania de la Garza Navarrete
Karina Barrios Sánchez
Haydée Valentina Saavedra Herrera
Leslie Magally Ramírez Hernández
Lucero Evelyn Juárez Vera

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 similitudes

Thania de la Garza Navarrete
Janet Zamudio Chávez
David Guillén Rojas
Mariana Suelem Luna Pareja
Carolina Maldonado Carreño
Héctor Álvarez Olmos

Revisión técnica

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Fernando Alberto Cortés Cáceres
Agustín Escobar Latapí
Salomón Nahmad Sittón
John Roberto Scott Andretta
Graciela María Teruel Belismelis
Gonzalo Hernández Licona

Contenido

Índice de cuadros	4
Introducción.....	5
I. Aproximación al documento de Consideraciones para el Proceso Presupuestario 2020	7
¿Qué es el documento de Consideraciones para el Proceso Presupuestario?	7
¿Qué información proporciona este documento?	7
¿Qué se busca con esta información?.....	7
¿Cómo considerar este análisis?	9
II. Marco metodológico	11
1. Análisis del presupuesto 2018 y 2019.....	12
2. Contribución de los programas y acciones sociales federales al acceso efectivo de los derechos sociales	12
3. Contribución de los programas y acciones sociales federales a la disminución de la pobreza.....	18
4. Brechas en el acceso efectivo a los derechos sociales de grupos en desventaja.....	25
5. Análisis de similitudes de programas y acciones federales de desarrollo social	26
6. Resumen del desempeño de los programas sociales 2017-2018.....	28
Comentarios finales.....	29
Anexo 1. Indicadores de acceso efectivo a los derechos sociales	30
Referencias bibliográficas	33

Índice de cuadros

Cuadro 1. Metodología para categorizar los programas sociales conforme a los derechos sociales.....	15
Cuadro 2. Metodología para categorizar los programas sociales conforme a las dimensiones de la pobreza.....	22

Índice de figuras

Figura 1. Derechos sociales establecidos en la LGDS.....	13
Figura 2. Criterios para determinar el nivel de relevancia en la contribución al acceso efectivo de los derechos sociales	15
Figura 3. Dimensiones de la medición multidimensional de la pobreza	19
Figura 4. Identificación de la pobreza.....	20
Figura 5. Criterios para determinar el nivel de relevancia en la contribución con la disminución de la pobreza.....	22

Introducción

En las últimas décadas ha habido avances en diversos temas de desarrollo social; sin embargo, aún persisten retos en la materia. Si bien la pobreza es un tema prioritario, se requiere incluir otras problemáticas para que, en conjunto, guíen la política pública para mejorar el desarrollo social en México. Por ello, es necesario avanzar en el cumplimiento de los derechos sociales y reducir las brechas que aún existen entre diferentes grupos de población en el país, así como diseñar instrumentos de política pública que igualen las oportunidades de toda la población.

Esto exige el trabajo permanente de los tres órdenes de gobierno para mejorar el bienestar y el acceso efectivo a los derechos sociales de la población. En este sentido, un elemento fundamental para su materialización es el presupuesto que se asigna a las intervenciones destinadas a impulsar el desarrollo social, por lo que el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), más allá de ser un documento normativo, debe analizarse como un reflejo de las decisiones gubernamentales en materia de política pública.

Una forma de elaborar el presupuesto, dejando de lado el componente político para centrarse en objetivos y metas claras, es el Presupuesto basado en Resultados (PbR), el cual busca mejorar la eficiencia y calidad del gasto público, es decir, que los recursos públicos generen beneficios en la calidad de vida de la población, tales como reducir la desigualdad, disminuir la pobreza, mejorar la seguridad pública, proteger los derechos de la niñez, eliminar la discriminación, entre otros. Para asegurar que dichos resultados se materialicen, es necesario contar con mecanismos de medición que identifiquen y den seguimiento a los avances.

En México, el PbR se apoya fundamentalmente en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), utilizando los resultados de las evaluaciones y estudios como evidencia para conocer cuáles intervenciones de política pública (programas presupuestarios, acciones, estrategias) contribuyen a cumplir con el objetivo para el que fueron creadas. La información que genera el SED es relevante para informar sobre el desempeño de los ejecutores del gasto y puede ser útil para realizar la

asignación del gasto. En este sentido, el PbR retoma los resultados de las evaluaciones para mejorar los programas que están en operación y contribuye a identificar áreas de oportunidad de los programas.

Tomando en cuenta lo anterior, desde 2009 el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) publica todos los años el documento de Consideraciones para el Proceso Presupuestario, en el que presenta, de manera sintética, información útil para la elaboración del presupuesto, utilizando evidencia del desempeño de los programas y acciones de desarrollo social.

El documento recoge el contenido sustantivo de diferentes productos que han sido dados a conocer anteriormente por el CONEVAL (como los resultados de las evaluaciones), y presenta información nueva sobre los programas y acciones de desarrollo social. Desde su primera publicación, la información que proporciona el documento ha evolucionado para ser cada vez más detallada y, así, aportar mejores elementos a la discusión del presupuesto. De esta manera, desde 2015, el documento incluye cuatro elementos: el análisis de programas que contribuyen al acceso efectivo a los derechos sociales y el de programas que contribuyen a la disminución de la pobreza; el análisis de similitudes de los programas y acciones de desarrollo social; así como el resumen del desempeño de los programas sociales.

Además de dar continuidad a estos insumos, a partir de la edición de 2018 se introducen otros -como es el caso del análisis de anexos transversales con recursos etiquetados para atender a grupos en desventaja- para proporcionar a los poderes ejecutivo y legislativo hallazgos que el CONEVAL ha identificado, con el fin de que puedan ser útiles para la conformación del Presupuesto de Egresos de la Federación 2020.

I. Aproximación al documento de Consideraciones para el Proceso Presupuestario 2020

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

Es un documento que emite el CONEVAL anualmente, en el cual presenta información sustantiva sobre los programas de desarrollo social realizada a partir de los diferentes productos que elabora el Consejo, con la finalidad de proporcionar evidencia útil para la integración del presupuesto de egresos.

¿Qué información proporciona este documento?

El documento aborda, en primer término, un análisis de las modificaciones presupuestarias que sufrieron los programas sociales en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2019 con respecto al 2018. Posteriormente, se presenta un análisis de los programas sociales desde distintas perspectivas, tomando en cuenta: i) su contribución a los derechos sociales; ii) su contribución a la disminución de la pobreza, a través de las carencias de la medición; iii) su atención a grupos en desventaja, abordados desde los anexos transversales del PEF 2019, y iv) los avances alcanzados en su orientación a resultados, a través del análisis de las similitudes de programas, y sintetizando su progreso, mediante el resumen del desempeño de programas sociales.

¿Qué se busca con esta información?

Con este documento se busca, a partir de la evidencia, proporcionar información útil para contribuir en la toma de decisiones de los actores que participan en la integración del PEF 2020, mediante el análisis de los programas sociales desde distintos enfoques.

El análisis de programas sociales en el PEF 2018 y 2019 busca resumir, de manera general, las principales modificaciones presupuestales en el ámbito de desarrollo social, a través de sus ramos y de los programas señalados como relevantes por el CONEVAL por su contribución para el acceso efectivo a los derechos sociales o con

la reducción de la pobreza, con la finalidad de mostrar un panorama general de la integración del presupuesto 2019 con respecto al de 2018.

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 que estos programas tienen en los dos temas mencionados.

El análisis de brechas en el acceso efectivo a los derechos sociales y de la disminución de la pobreza de grupos en desventaja identifica cuántos programas sociales relevantes¹ tienen recursos etiquetados para la atención de estos grupos, de acuerdo con la información de cinco anexos transversales del PEF.²

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 significativas. 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 2017-2018 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.

¹ Se consideran programas relevantes, aquellos que contribuyen con el acceso efectivo a los derechos sociales y/o a la disminución de la pobreza, de acuerdo con las metodologías que se presentan en el capítulo 2 de este documento.

² Anexo 10. Erogaciones para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas; anexo 13. Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres; anexo 14. Recursos para la atención a grupos vulnerables; anexo 17. Erogaciones para el desarrollo de los jóvenes; y, anexo 18. Recursos para la atención de niñas, niños y adolescentes.

¿Cómo considerar este análisis?

El análisis del presupuesto 2018 y 2019 presenta información para reflexionar sobre los cambios en los recursos otorgados a los ramos de desarrollo social y a los programas sociales. La información es particularmente importante porque centra su análisis en el acceso efectivo a los derechos sociales y a la disminución de la pobreza.

Los resultados del análisis de programas 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.

Es importante señalar que el análisis de los grupos en desventaja, realizado a través de los anexos transversales del PEF, no permite hacer modificaciones puntuales a un solo programa presupuestario, puesto que los resultados son la cuantificación de programas de acuerdo con su contribución por derecho social, dimensión de bienestar económico o por carencia social.

En cuanto al análisis de similitudes, cabe destacar que no es posible establecer complementariedades o coincidencias territoriales en la operación de los programas con los resultados presentados, puesto que no se contemplan variables de cobertura geográfica. Para determinar el uso que debe darse a esta información para la toma de decisiones estratégicas, en términos de la elaboración del presupuesto y administración de los programas sociales, se requiere un análisis posterior de los resultados que aporte elementos más precisos. Por esta razón, no debe tomarse el análisis de similitudes como elemento único para decidir eliminar o fusionar intervenciones, pues éste sólo constituye un primer elemento de análisis de las características generales de los programas sociales.

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.

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 2020*.

Esta información está estructurada en cinco secciones:

- En la primera sección se presenta un análisis de las modificaciones presupuestarias en el ámbito de desarrollo social entre 2018 y 2019.
- En la segunda 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 a mejorar el acceso efectivo a los mismos.³
- La tercera sección aborda el análisis de programas y acciones federales de desarrollo social que contribuyen a reducir la pobreza, ya sea disminuyendo alguna de las carencias sociales⁴ o mejorando la dimensión de bienestar económico.
- La cuarta 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 con los derechos sociales y las dimensiones de pobreza.
- 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 de desarrollo social.

³ La diferencia principal entre la segunda y la tercera sección del documento radica en que los indicadores de la medición de la pobreza representan pisos mínimos en el acceso a los derechos sociales; mientras que, el acceso efectivo a los derechos sociales, como señala el CONEVAL (2018f), se refiere no sólo a superar la pobreza, sino a que cualquier persona tenga las mismas oportunidades en el ámbito económico, político y social.

⁴ La medición multidimensional de la pobreza contempla seis indicadores de carencias sociales: 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, carencia por acceso a la alimentación.

- El segundo apartado muestra el resumen del desempeño de los programas sociales 2017-2018, con base en las Fichas de Monitoreo y Evaluación 2017-2018.

1. Análisis del presupuesto 2018 y 2019

La información que se presenta en esta sección es retomada del documento *Análisis de los programas sociales del PEF 2018 y 2019* (CONEVAL, 2019a), el cual se estructuró a partir de dos fuentes de información: el PEF 2018 y 2019 (cuya fuente es el Decreto del PEF 2018 y 2019 y sus analíticos) y el documento de Consideraciones para el Proceso Presupuestario 2019, que elaboró el CONEVAL durante 2018.

A partir de estos insumos, se utilizó la información de los programas relevantes del ejercicio fiscal 2018 y se identificó, a través del PEF, la variación en el presupuesto de los programas relevantes y no relevantes. Además, se calcularon los cambios en el presupuesto de los ramos federales que forman parte del ámbito de desarrollo social, así como su ejercicio de gasto durante el primer trimestre de 2019.

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

El artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos resalta la importancia del acceso efectivo a los derechos. Por ello, resulta fundamental que en la integración del PEF se contemplen los derechos sociales como un elemento que rijan la política de desarrollo social del Estado Mexicano. En total hay ocho derechos sociales, los cuales están plasmados en el artículo 6º de la LGDS (ver figura 1).

Figura 1. Derechos sociales establecidos en la LGDS

ALIMENTACIÓN NUTRITIVA Y DE CALIDAD
Debe satisfacer las necesidades de dieta teniendo en cuenta la edad de la persona, sus condiciones de vida, salud, ocupación, sexo, etcétera [...]. Los alimentos deben ser seguros para el consumo humano y estar libres de sustancias nocivas [...] la alimentación adecuada debe ser además culturalmente aceptable (CONEVAL, 2018a).

EDUCACIÓN
Se refiere a recibir una educación inclusiva, pertinente y relevante, que asegure los niveles educativos obligatorios, así como los aprendizajes y capacidades que permitan desarrollar el máximo potencial para una inserción adecuada a la vida social o para continuar estudios postobligatorios (CONEVAL, 2018b).

MEDIO AMBIENTE SANO
Es un derecho colectivo que consiste en la conservación integral de los componentes bióticos y abióticos (entre los que se encuentran el agua, el aire, el suelo y la biodiversidad) del medio ambiente, en términos de su estabilidad, funcionalidad y salud, contribuyendo así al desarrollo y bienestar de las personas y de las futuras generaciones (CONEVAL, 2018d).

NO DISCRIMINACIÓN
Es el derecho de toda persona a ser tratada sin que se restrinja, obstaculice, impida, menoscabe o anule el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando ocurra por alguno de los motivos señalados en el artículo 1° fracción III de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED, 2003)



SALUD
Derecho al disfrute del nivel más alto de salud física, mental y social (PIDESC, 1966).

SEGURIDAD SOCIAL
Conjunto de mecanismos diseñados para garantizar los medios de subsistencia de los individuos y sus familias ante eventualidades, como accidentes o enfermedades, o ante circunstancias socialmente reconocidas como la vejez y el embarazo (CONEVAL, 2018f).

TRABAJO
Toda persona tiene derecho a un trabajo donde se respete plenamente su dignidad humana, tenga acceso a la seguridad social y perciba un salario remunerador; en el cual cuente con condiciones óptimas de seguridad e higiene, se reciba capacitación continua para el incremento de la productividad y se respeten sus derechos colectivos como trabajador (CONEVAL, 2018e).

VIVIENDA DIGNA Y DECOROSA
Este derecho incluye el acceso para todos los sectores de la población de una vivienda construida con materiales de calidad, en una ubicación segura y bien comunicada, que cuente con servicios públicos básicos, complementarios y otros servicios que coadyuven al desarrollo y a la participación y satisfacción de la comunidad, en la cual sus habitantes tengan certeza jurídica de su tenencia (CONEVAL, 2018c).

Fuente: Elaboración del CONNEVAL.

En este sentido, el objetivo del análisis es identificar qué programas y acciones de desarrollo social contribuyen con el acceso efectivo a los derechos sociales.

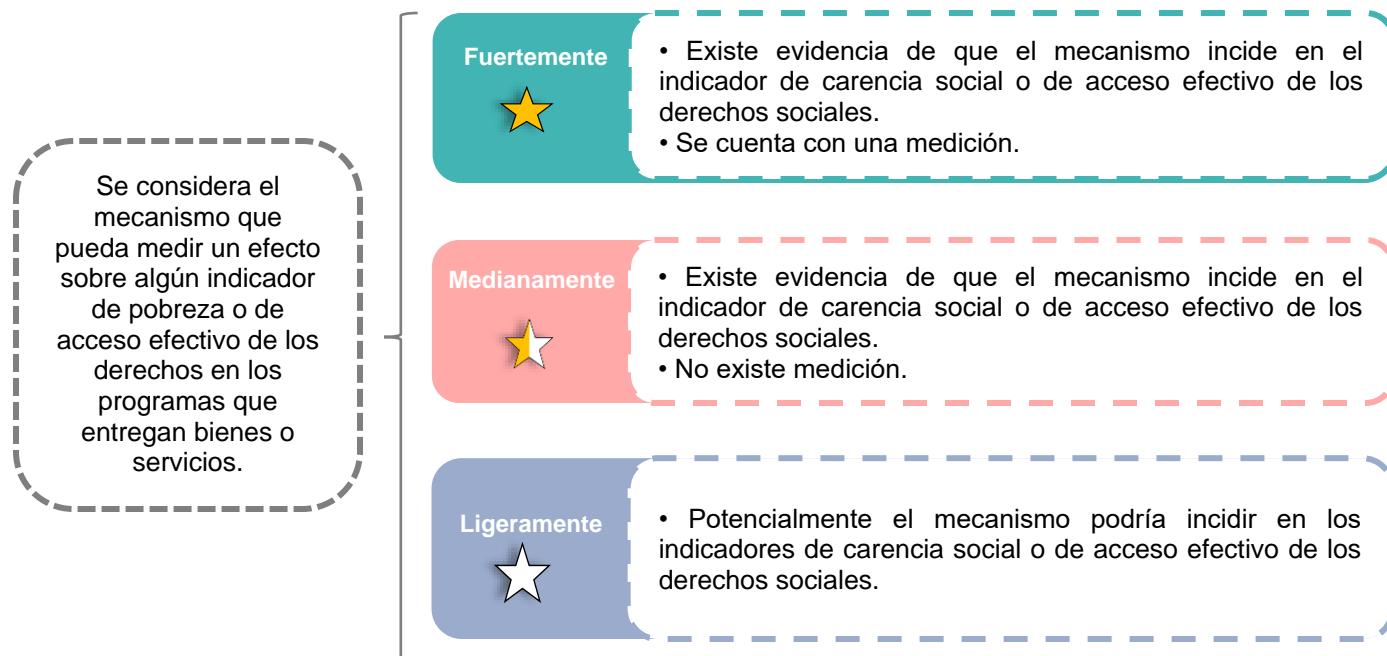
Los mecanismos de identificación de la relevancia de los programas utilizados por el Consejo han mejorado a partir de la información que éste ha generado. La metodología de esta edición utiliza información derivada de los Estudios Diagnósticos de los Derechos Sociales y de indicadores de acceso efectivo a los derechos sociales. Las mejoras que se realizaron son:

- Incorporación de indicadores de acceso efectivo de los derechos sociales en los derechos de alimentación, educación, salud, seguridad social y vivienda. Los indicadores de acceso efectivo se encuentran en el anexo 1.

- Utilizando los Estudios Diagnósticos de los Derechos Sociales, se incorporaron los siguientes criterios:
 - En el derecho a la educación se incluyó el concepto de acciones que impulsen la educación temprana y el desarrollo infantil, entre otros.
 - En el derecho a la salud se incorporó la investigación y acciones para la mejora continua de la calidad de los servicios de salud, así como acciones de prevención, promoción e información sobre las condiciones de la salud.

Para identificar el nivel de relevancia que tienen los programas o acciones de desarrollo social en la contribución con el acceso efectivo a los derechos sociales, se revisó la normatividad aplicable vigente (reglas, lineamientos o políticas de operación), la Matriz de Indicadores para Resultados y las evaluaciones externas. En todos los casos, los programas pueden ser clasificados como **fuertemente, medianamente o ligeramente relevantes** según su contribución, de acuerdo con los siguientes criterios generales (ver figura 2) y a la metodología de cada derecho social (ver cuadro 1).

Figura 2. Criterios generales para determinar el nivel de relevancia en la contribución al acceso efectivo de los derechos sociales



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Cuadro 1. Metodología para categorizar la contribución de los programas sociales conforme a los derechos sociales

Derecho social	Fuertemente	Medianamente	Ligeramente
Alimentación nutritiva y de calidad	Los bienes o servicios que entrega el programa inciden en los indicadores del derecho a la alimentación, 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. Se consideran aquellos programas catalogados como fuertemente relevantes por su contribución en el indicador de carencia por alimentación y/o el indicador de ingreso, ya que un aumento al ingreso corriente permite el acceso al consumo de alimentos. Se excluyen los programas que afectan los flujos no monetarios del hogar.	Los bienes o servicios que entrega el programa inciden en los indicadores del derecho a la alimentación. No obstante, no se cuenta con mediciones de esta relación y no existen evaluaciones al programa que generen evidencia al respecto. Se consideran aquellos programas catalogados como medianamente relevantes por su contribución en el indicador de carencia por alimentación y/o el indicador de ingreso, ya que un aumento al ingreso corriente puede elevar el consumo de alimentos. Se excluyen los programas que afectan los flujos no monetarios del hogar.	Los bienes o servicios que entrega el programa tienen posibles o potenciales efectos en los indicadores del derecho a la alimentación, así como aquellos que contribuyen a erradicar la desnutrición. No obstante, no se cuenta con mediciones de esta relación y no existen evaluaciones al programa que generen evidencia al respecto. 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.

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 de rezago educativo y aquellos que beneficien la educación 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 fomenten la alfabetización y el aprovechamiento escolar, así como aquellos que 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 cuenta 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.</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 hacer eficiente 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 acceso a servicios de salud, así como 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 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>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.</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 acceso a 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 acceso a 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 acceso a 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. Se consideran los programas que focalizan en población de bajos ingresos.</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. Se consideran los programas que focalizan en población de bajos ingresos.</p>	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa tienen potenciales efectos en el acceso al derecho al trabajo a través de la regulación en materia laboral.</p> <p>Los bienes o servicios tienen potenciales efectos en el ingreso laboral y el acceso al mercado laboral, previenen riesgos en el trabajo, brindan capacitación para el trabajo. Se consideran los programas que no se dirigen a población de bajos ingresos.</p>
Vivienda digna y decorosa	<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 condiciones de habitabilidad. Se cuenta con medición. Se consideran aquellos programas catalogados como fuertemente relevantes por su contribución en el indicador de 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 inciden en los indicadores del derecho a 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>Se consideran aquellos programas catalogados como medianamente relevantes por su contribución en el indicador de 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 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 acceso a servicios básicos en la vivienda o de calidad y espacios de la vivienda.</p>

Derecho social	Fuertemente	Medianamente	Ligeramente
No discriminación	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.

*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.

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

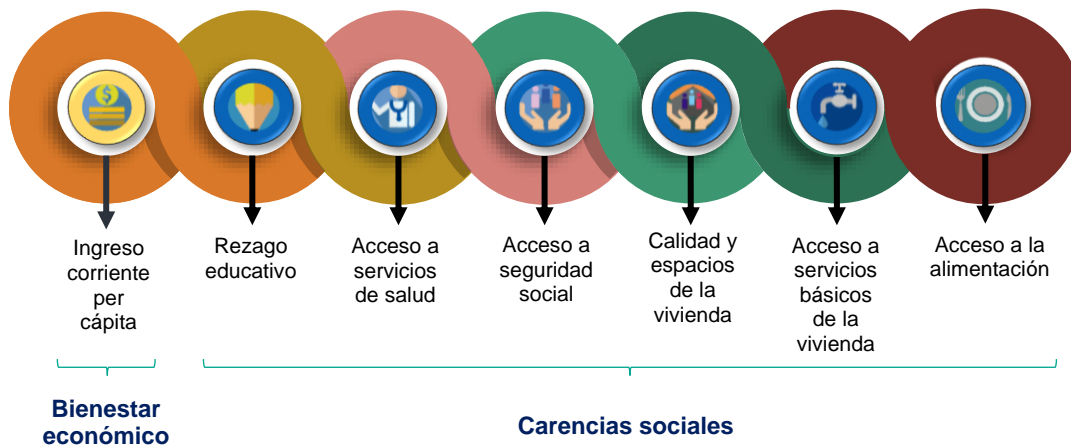
3. *Contribución de los programas y acciones sociales federales a la disminución de la pobreza*

Los indicadores de la medición de la pobreza representan pisos mínimos en el acceso a los derechos sociales, a diferencia de su acceso efectivo que 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, desde 2009, el gobierno mexicano cuenta con una medición oficial de la pobreza, la cual se construye con información recabada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).⁵ La medición de la pobreza contempla dos espacios analíticos: el bienestar económico y las carencias sociales. El bienestar económico se mide a través del ingreso y las carencias sociales se utilizan para identificar elementos mínimos o esenciales de los derechos sociales; ambos espacios constituyen las dimensiones para medir la pobreza (ver figura 3).

⁵ La información proviene de los datos captados bienalmente por el INEGI en el Módulo de condiciones Socioeconómicas (MCS) de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) (CONEVAL, 2018i).

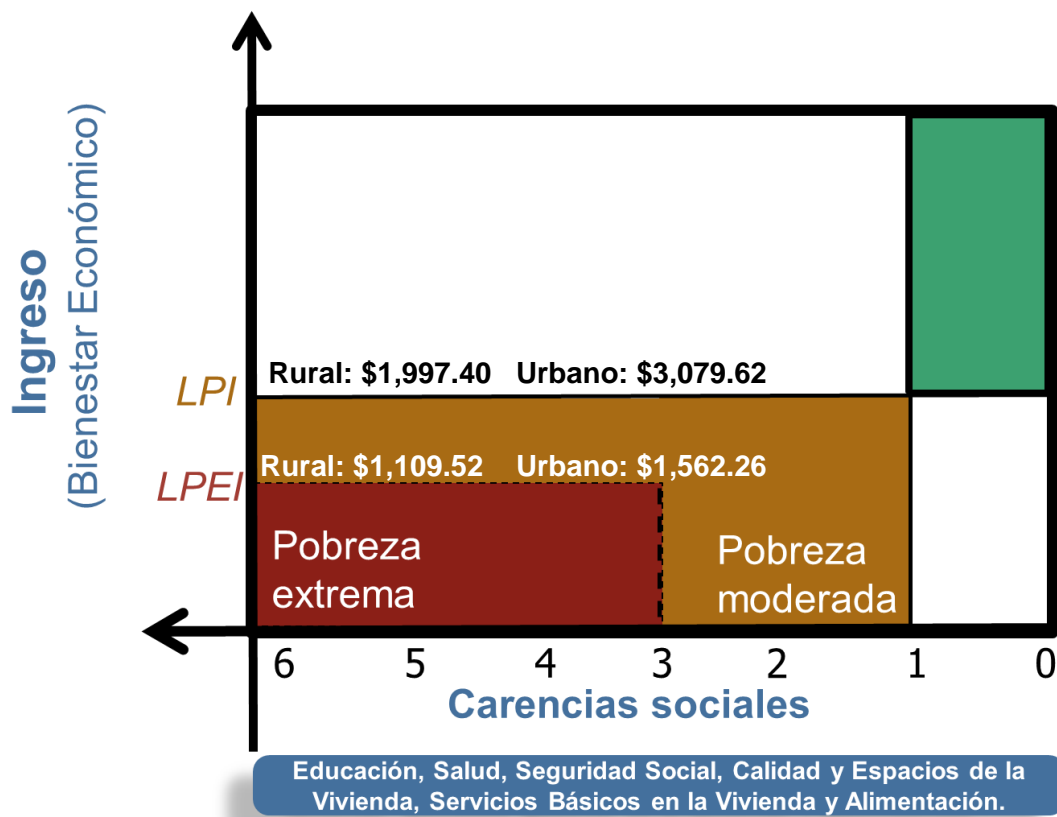
Figura 3. Dimensiones de la medición multidimensional de la pobreza



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

De acuerdo con la metodología del CONEVAL (ver figura 4), 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 percibe un ingreso total insuficiente para adquirir siquiera la canasta alimentaria (línea de pobreza extrema por ingresos o LPEI) (CONEVAL, 2018).

Figura 4. Identificación de la pobreza



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Del mismo modo que en la metodología de programas relevantes para el acceso efectivo a los derechos sociales, los criterios para identificar los programas y acciones de desarrollo social que contribuyen con la disminución de la pobreza se ajustaron a partir de la siguiente información:

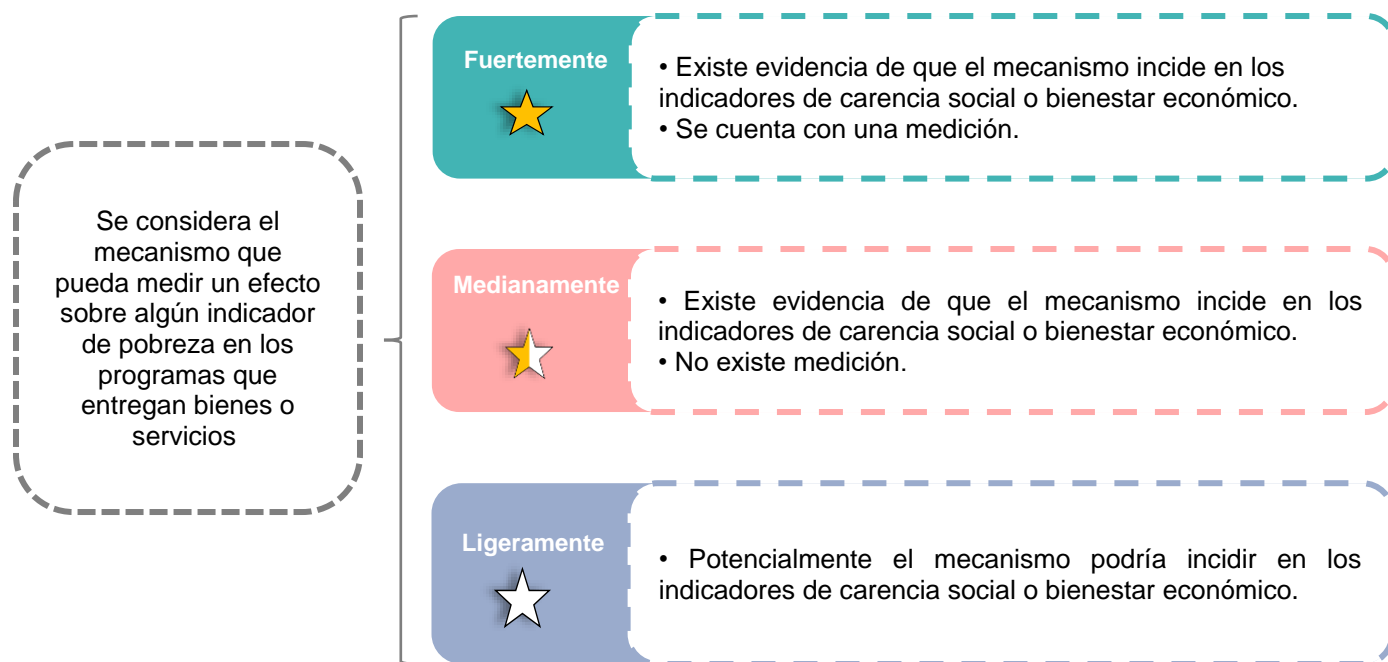
- Bienestar Económico:
 - Se incorporan los programas que afectan el ingreso mediante: i) transferencias monetarias y no monetarias directas recurrentes;⁶ ii) apoyos recurrentes para proyectos productivos; o iii) programas que fomentan la inserción o permanencia en el mercado laboral.

⁶ Apoyos entregados más de una vez al año.

- Programas universales o 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.
- **Rezago Educativo:**
 - Se incorporan los programas que expanden la oferta educativa en educación básica obligatoria por su potencial efecto en el rezago educativo. Se entenderá por expandir la oferta educativa a aquellos programas que generen o rehabiliten infraestructura física para fines educativos; impulsen la formación de personal docente; y aquellos, que brinden apoyos para acercar al estudiante a la escuela.
- **Seguridad Social:**
 - Se integran los programas que brindan servicios de salud en el marco del esquema de Protección Social en Salud.

Para identificar el nivel de relevancia en la contribución que tienen los programas o acciones de desarrollo social en la disminución de la pobreza, se revisó la normatividad aplicable vigente (reglas, lineamientos o políticas de operación), la Matriz de Indicadores para Resultados y las evaluaciones externas de cada programa o acción. En todos los casos, los programas pueden ser clasificados como **fuertemente, medianamente o ligeramente relevantes**, según su contribución, de acuerdo con los siguientes criterios generales (ver figura 5) y a la metodología de cada dimensión de la pobreza (ver cuadro 2).

Figura 5. Criterios generales para determinar el nivel de relevancia en la contribución de la disminución de la pobreza



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Cuadro 1. Metodología para categorizar la contribución de los programas sociales 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) el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de 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)	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	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

Carencia social o dimensión de bienestar económico	Fuertemente	Medianamente	Ligeramente
<p>Acceso a la alimentación</p>	<p>apoyos recurrentes* para proyectos productivos; o c) programas que fomentan la inserción o permanencia en el mercado laboral. 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. * Apoyos entregados más de una vez al año.</p>	<p>permanencia en el mercado laboral. 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. *Apoyos entregados más de una vez al año.</p>	<p>permanencia en el mercado laboral. Se excluyen los programas para los que existe evidencia de que son regresivos. *Apoyos entregados más de una vez al año</p>
	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa inciden en los indicadores de la Carencia por Acceso a la Alimentación. Esto se puede medir a través de i) el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de 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. 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. 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 fuertemente o medianamente el ingreso, ya que el incremento en el ingreso corriente de las personas podría elevar su consumo de productos alimentarios. 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) el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de 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 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 Rezago Educativo. 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 previenen el rezago educativo (es decir aquellos que favorecen la permanencia escolar).</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. Se consideran los programas que incluyen acciones para prevenir el rezago educativo (acciones que expanden la oferta educativa en educación básica obligatoria y becas no condicionadas a la asistencia y que no focalizan en personas en condición de pobreza). Se entenderá por expandir la oferta educativa a aquellos</p>

Carencia social o dimensión de bienestar económico	Fuertemente	Medianamente	Ligeramente
<p>Acceso a servicios de salud</p>	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa inciden en los indicadores de la Carencia por Acceso a los Servicios de Salud. Esto se puede medir a través de i) el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de 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>Los bienes o servicios que entrega el programa inciden en los indicadores de la Carencia por Acceso a los 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 afilián al Seguro Popular, pero brindan atención y servicios médicos.</p>	<p>programas que: generan o rehabiliten infraestructura física para fines educativos; impulsen la formación de personal docente; y aquellos que brinden apoyos para acercar el 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 los 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 pueden expandir la oferta de los servicios de salud y que están dirigidos a la población sin acceso, aunque no focalicen a la población en pobreza. Se entenderá por expandir la oferta de los servicios de salud a aquellos programas que:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) generan nueva infraestructura física; b) impulsen la formación de recursos humanos; c) brindan atención de primer, segundo y tercer nivel en localidades donde no se cuenta con estos servicios.
<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) el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de 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 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 cuenta 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, seguro de vida y servicios de salud a través del esquema de Protección Social en Salud.</p>
<p>Calidad y espacios de la vivienda</p>	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa inciden en los indicadores de la</p>	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa inciden en los indicadores de la Carencia</p>	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa tienen posibles o potenciales efectos</p>

Carencia social o dimensión de bienestar económico	Fuertemente	Medianamente	Ligeramente
	<p>Carencia por Calidad y Espacios de la Vivienda. Esto se puede medir a través de i) el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de 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>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>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) el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de 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 cuenta 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 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. Brechas en el acceso efectivo a los derechos sociales de grupos en desventaja

El documento incluye una síntesis de los programas que contribuyen al acceso efectivo a los derechos sociales y a la disminución de la pobreza y que, además, dan atención especial a los grupos cuyo ejercicio de los derechos está comprometido. Aun cuando se han establecido etiquetas presupuestarias en el PEF (como los anexos transversales incluidos desde 2008), las intervenciones de política pública han sido insuficientes para eliminar las brechas en el acceso efectivo a los derechos sociales de grupos en desventaja, comparados con el resto de la población.

Por lo anterior, se tomaron los programas presupuestarios contenidos en los anexos transversales del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2019 (DPEF 2019) para identificar y cuantificar aquellos que son relevantes según su

contribución con el acceso efectivo a los derechos sociales o a la disminución de la pobreza en cada una de sus dimensiones, de acuerdo con el análisis de contribución. Para esta síntesis se utilizó el análisis de contribución por acceso efectivo a derechos y el de disminución de la pobreza en todas sus dimensiones.

5. *Análisis de similitudes de programas y acciones federales de desarrollo social*

El análisis de similitudes y complementariedades se desarrolla en cuatro etapas: i) identificación de características de programas sociales presupuestarios, 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 etapa de identificación de características de programas sociales se clasificaron los programas y acciones de desarrollo social del ejercicio fiscal 2019 tomando en cuenta cuatro categorías y 42 variables, de acuerdo con su objetivo social, su población objetivo y sus mecanismos de operación. Estos programas se identificaron mediante el Listado CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2019 (Listado Federal 2019). Posteriormente, se retomó la información disponible del Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2017 (Inventario Federal 2017) para obtener variables que no forman parte del Listado Federal 2019.⁷ Esta información se complementó a partir de los documentos normativos de los programas, tales como sus reglas de operación o lineamientos operativos, diagnósticos, matriz de indicadores para resultados, entre otros.⁸

⁷ De acuerdo con el Programa Anual de Evaluación 2019, en su numeral 2 incisos a) y nn), se consideran como *programas*, aquellos que son de modalidad S (reglas de operación) o U (otros programas de subsidios); y como *acciones*, aquellas de modalidad E (prestación de servicios públicos) o B (provisión de bienes públicos); en ambos casos, deben ser implementados por dependencias o entidades de la Administración Pública Federal; estar alineados con alguno de los derechos sociales o con la dimensión de bienestar económico, de acuerdo con lo establecido en los artículos 6, 11, 14 y 36 de la Ley General de Desarrollo Social; y estar incluidos en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social.

⁸ El Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social integra y sistematiza información estructurada, sintética y relevante de los programas y de las acciones de desarrollo social de la Administración Pública Federal, de acuerdo con su vinculación con alguno

En la segunda etapa, análisis de clases latentes, se identifican y valoran los posibles casos de similitudes por medio del uso de un método estadístico y se utiliza una metodología para cuantificar el grado de similitud entre programas y así poder agruparlos en clases cuyas observaciones tenga sentido comparar. El análisis de clases latentes permitió la identificación de cuatro clases o grupos de programas.⁹

En la tercera etapa se calculó el grado de similitud de cada programa respecto a los demás de su clase. A partir de la información del grado de similitud de cada clase, se construyó una matriz ordenada para que cada intersección mostrara el grado de similitud de dos programas.

En la cuarta etapa, a partir de las matrices mencionadas, se identificaron los casos con un grado de similitud entre 98 y 100 por ciento. Posteriormente, se realizó un análisis exhaustivo de los casos encontrados, considerando si se trataba de casos de similitud o complementariedad causados por variables no contempladas, y que no ameritaban un análisis posterior. Una vez identificados los casos que se presentan como resultados del análisis, se realizó un diagnóstico inicial de las razones por las cuales dos o más programas tienen un alto grado de similitud, así como de las posibles acciones de mejora en materia de coordinación, simplificación y focalización que podrían contribuir a potenciar su efectividad.

de los derechos sociales o con la dimensión de bienestar económico. Para su construcción, el Inventario retoma datos de carácter definitivo, clasificados en seis principales grupos: i) datos generales, que es información básica para la identificación de los programas; ii) derechos y objetivos, determina la alineación de los programas con los derechos sociales o dimensión de bienestar económico y presenta el objetivo, problema o necesidad prioritaria que busca atender; iii) población, describe las características de la población a la que está dirigido el programa; iv) presupuesto, presenta el presupuesto original, modificado y ejercido, en este caso requiere información definitiva de la Cuenta de la Hacienda Pública; v) evaluación, concentra información sobre las evaluaciones realizadas; y vi) Aspecto Susceptibles de Mejora (ASM), retoma los documentos de trabajo de los ASM institucionales. El Listado Federal integra los programas y acciones consideradas en el PEF con la información de identificación básica (i) y con el presupuesto original que le fue aprobado; esto, en tanto se cuenta con la información definitiva requerida para integrar el Inventario Federal (CONEVAL, 2018j).

⁹ Educación y cultura; salud y bienestar social; productividad y empleo; y, apoyo a la investigación y a las instituciones.

6. Resumen del desempeño de los programas sociales 2017-2018

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. Para su elaboración, el resumen toma como insumo las Fichas de Monitoreo y Evaluación 2017-2018, valora su información e integra aquella que permite categorizar el desempeño de los programas. El resumen reporta información en torno a nueve variables:

- Valoración del rigor en la medición de los resultados, en la que se identifica el tipo de instrumento con el que se miden los resultados del programa.
- Valoración de los resultados de los programas dependiendo si son efectos atribuibles al programa, hallazgos a nivel de fin y de propósito que se derivan de evaluaciones externas, así como el avance de los indicadores de resultados.
- Análisis de la cobertura del programa y su evolución.
- Análisis del sector, el cual incluye la contribución del programa al logro de los objetivos sectoriales o a la mejora del sector en general y la proporción del presupuesto del programa con respecto del presupuesto del ramo.
- Análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del programa o acción.
- Descripción de los avances en las acciones de mejora comprometidas en años anteriores, así como los aspectos susceptibles de mejora comprometidos en 2018 y los avances del programa en el ejercicio fiscal 2018.
- Análisis de la incidencia distributiva de los beneficios.
- Vinculación entre los programas y acciones con los derechos sociales y la dimensión de bienestar económico.
- Análisis de la contribución que tiene el programa o acción en la disminución de los indicadores de pobreza.

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 2020* y detallar los criterios que se utilizaron para realizar los distintos análisis que lo conforman.

Con el documento *Consideraciones para el Proceso Presupuestario 2020*, 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 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.

Anexo 1. Indicadores de acceso efectivo a los derechos sociales

Derecho a la alimentación nutritiva y de calidad

Accesibilidad

Porcentaje de población en hogares con ingreso laboral superior al valor de la canasta alimentaria y no alimentaria (línea de pobreza por ingresos)

Porcentaje de población en hogares sin escasez de diversidad de la dieta

Calidad

Porcentaje de menores que recibieron lactancia materna predominante al menos durante los primeros seis meses de vida

Porcentaje de población de 20 años o más sin sobrepeso ni obesidad (se calcula a nivel nacional)

Derecho a la salud

Disponibilidad

Consultorios de medicina general en unidades médicas públicas (por cada 10,000 habitantes)

Médicos en contacto con el paciente (por cada 10,000 habitantes)

Accesibilidad

Porcentaje de población que tardarían 30 minutos o menos en llegar a un hospital en caso de emergencia

Calidad

Porcentaje de población que esperaron 30 minutos o menos

Tasa de mortalidad infantil

Tasa de mortalidad en menores de 5 años por enfermedades

Derecho a la vivienda

Disponibilidad

Porcentaje de población en viviendas que disponen de agua diariamente

Porcentaje de población en viviendas que cuentan con servicio de recolección de basura

Accesibilidad

Porcentaje de población que vive en casa propia o que pudo pagar su crédito o renta el mes pasado

Porcentaje de población en viviendas propias que cuentan con escrituras

Porcentaje de población ocupada con crédito para vivienda (Infonavit, Fovissste) como prestación laboral

Calidad

Porcentaje de población que reside en viviendas consideradas habitables y sin hacinamiento

Derecho a la seguridad social

Accesibilidad

Porcentaje de población ocupada que ha contribuido o cotizado a alguna institución de seguridad social

Porcentaje de población subordinada con seguridad social que tiene 3 o más prestaciones

Porcentaje de niñas, niños y adolescentes con acceso a la seguridad social

Porcentaje de jóvenes ocupados con acceso a instituciones de salud y a otras prestaciones de seguridad social

Porcentaje de población no económicamente activa de 65 años o más que recibe jubilación o pensión (contributiva o no contributiva)

Calidad

Porcentaje de población de 65 años o más que recibe jubilación o pensión (contributiva o no contributiva) por un monto igual o mayor al valor de la canasta alimentaria

Derecho a la educación

Accesibilidad

Porcentaje de población de 15 años o más que sabe leer y escribir un recado (alfabetización)

Porcentaje de población con asistencia escolar oportuna a educación básica y obligatoria (prescolar, primaria y secundaria)

Porcentaje de población con asistencia escolar oportuna a la educación media superior

Calidad

Porcentaje de estudiantes de primaria con nivel satisfactorio o sobresaliente en la prueba PLANEA para la asignatura de matemáticas

Porcentaje de estudiantes de secundaria con nivel satisfactorio o sobresaliente en la prueba PLANEA para la asignatura de lenguaje y comunicación

Porcentaje de estudiantes de secundaria con nivel satisfactorio o sobresaliente en la prueba PLANEA para la asignatura de matemáticas

Porcentaje de estudiantes de media superior con nivel satisfactorio o sobresaliente en la prueba PLANEA para la asignatura de lenguaje y comunicación

Porcentaje de estudiantes de media superior con nivel satisfactorio o sobresaliente en la prueba PLANEA para la asignatura de matemáticas

Porcentaje de eficiencia terminal en educación media superior en población de 15 a 17 años

Referencias bibliográficas

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2017). *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federal de Desarrollo Social (Inventario Federal 2017)*. México, CDMX. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Documents/Inventarios_Anteriores/Inventario_2007.zip

_____ (2018a). *Estudio diagnóstico del Derecho a la Alimentación Nutritiva y de Calidad 2018*. México, CDMX. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Aliment_2018.pdf

_____ (2018b). *Estudio diagnóstico del Derecho a la Educación 2018*. México, CDMX. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Edu_2018.pdf

_____ (2018c). *Estudio diagnóstico del Derecho a la Vivienda 2018*. México, CDMX. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Vivienda_2018.pdf

_____ (2018d). *Estudio diagnóstico del Derecho al Medio Ambiente Sano 2018*. México, CDMX. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Medio_Ambiente_2018.pdf

_____ (2018e). *Estudio diagnóstico del Derecho al Trabajo 2018*. México, CDMX. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Trabajo_2018.pdf

_____ (2018f). *Evaluación Estratégica de Protección Social en México, segunda edición*. México, CDMX. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Evaluacion-Estrategica-Proteccion-Social-segunda-edicion.pdf>

_____ (2018g). *Fichas de Monitoreo y Evaluación 2017-2018 de los Programas y las Acciones Federales de Desarrollo Social*. México, CDMX. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Fichas-Monitoreo-y-Evaluacion-2017-2018.pdf>

_____ (2018h). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018*, México, CDMX. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/IEPDS_2018.pdf

_____ (2018i). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, tercera edición*. México, CDMX. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Metodologia-medicion-multidimensional-3er-edicion.pdf>

_____ (2018j). *Presentación y análisis del Inventario Federal de Programas y Acciones de Desarrollo Social 2017-2018*. México, CDMX. Recuperado de

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Documents/Presentacion_Analisis/Pre_sentacion_y_analisis_2017-2018.zip

- _____ (2019a). Análisis de los programas sociales del PEF 2018 y 2019. México, CDMX. Recuperado de https://coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/ANALISIS_PEF_2018_2019.pdf
- _____ (2019b). *Listado CONEVAL de Programas y Acciones Federal de Desarrollo Social, (Listado Federal 2019)*. México, CDMX. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Documents/Inventarios_Anteriores/Listado_2019.zip
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917, 5 de febrero). *Diario Oficial de la Federación*. Última reforma publicada el 12 de abril de 2019. México. Recuperada de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_120419.pdf
- Ley Federal del Trabajo (1970, 1 de abril). *Diario Oficial de la Federación*. Última reforma publicada el 22 de junio de 2018. México. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_220618.pdf
- Ley Federal Para Prevenir y Eliminar la Discriminación (2003, 11 de junio). *Diario Oficial de la Federación*. Última reforma publicada el 11 de junio de 2013. México. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/262_210618.pdf
- Ley General de los Derechos de niñas, niños y adolescentes (2014, 12 de diciembre). *Diario Oficial de la Federación*. Última reforma publicada el 4 de junio de 2019. México. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA_040619.pdf
- Ley General de Desarrollo Social (2004, 20 de enero). *Diario Oficial de la Federación*. Última reforma publicada el 25 de junio de 2018. México. Recuperada de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH) (2006) *Principios y directrices para la integración de los Derechos Humanos en las Estrategias de Reducción de la Pobreza*. Suiza, Ginebra. Recuperado de <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyStrategiessp.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1966, 16 de diciembre). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)*. Recuperado de <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Recuperado de https://www.colmex.mx/assets/pdfs/3-PIDESC_50.pdf?1493133895
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019 (2018, 28 de diciembre). *Diario Oficial de la Federación*. México. Recuperada de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2019_281218.pdf
- Programa Anual de evaluación 2019. México, CDMX. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE_2019.pdf