

The logo for CONEVAL, consisting of the word "CONEVAL" in a bold, blue, sans-serif font. The letter "O" is stylized with a green vertical bar on its left side.

Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

# Nota metodológica

Consideraciones  
para el proceso  
presupuestario  
2022

Lo que se mide se puede mejorar  
[www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx)

## Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

### Consejo académico

**Armando Bartra Vergés**

Universidad Autónoma Metropolitana

**María del Rosario Cárdenas Elizalde**

Universidad Autónoma Metropolitana

**Guillermo Miguel Cejudo Ramírez**

Centro de Investigación y Docencia Económicas

**Claudia Vanessa Maldonado Trujillo**

Universidad Autónoma Metropolitana

**Salomón Nahmad Sittón**

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

**John Roberto Scott Andretta**

Centro de Investigación y Docencia Económicas

### Secretaría Ejecutiva

**José Nabor Cruz Marcelo**

Secretario Ejecutivo

**Karina Barrios Sánchez**

Directora General Adjunta de Evaluación

**Edgar A. Martínez Mendoza**

Director General Adjunto de Coordinación

**Alida Marcela Gutiérrez Landeros**

Directora General Adjunta de Análisis de la Pobreza

**Daniel Gutiérrez Cruz**

Director General Adjunto de Administración

## COLABORADORES

### **Equipo técnico**

Karina Barrios Sánchez  
Eduardo Jair Lizárraga Rodríguez  
Haydée Valentina Saavedra Herrera  
Carla Andrea Valverde España  
Denisse León Correo  
Lucero Evelyn Juárez Vera  
Nadeshda Pastrana Carrillo

### **Equipo responsable del análisis de vinculación y resumen de desempeño**

Alice Zahí Martínez Treviño  
Rosa María Bejarano Arias  
Deniss Cruz Ortega  
Jessie Alejandra Hidalgo Castelán

### **Equipo responsable del análisis de similitudes**

Janet Zamudio Chávez  
David Guillén Rojas  
Osmar Marco Medina Urzúa  
Héctor Álvarez Olmos  
Itzel Soto Palma  
Bertha Verónica Villar Ortega  
Miguel Ángel López Parra

### **Equipo responsable del análisis de monitoreo de programas sociales**

Édgar A. Martínez Mendoza  
José Manuel Del Muro Guerrero  
Fernando García Mora  
José Manuel Silva Cabrera  
Ana Karen Muñoz González  
Goneril Paloma Gutiérrez Sifuentes  
Luis Ángel Cancino Jiménez

## Contenido

Índice de Figuras .....	5
Índice de Gráficas .....	5
Índice de Cuadros .....	6
Glosario .....	7
Introducción .....	11
¿Qué es el documento de Consideraciones para el Proceso Presupuestario? .....	11
¿Qué se busca con la información presentada en CPP 2022? .....	12
¿Cuáles son los elementos a considerar en el análisis? .....	14
Marco metodológico .....	16
1. Contribución de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social a la Disminución de la Pobreza y al Acceso Efectivo a los Derechos Sociales ....	17
1.1. Contribución de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social a la Disminución de la Pobreza.....	19
1.2. Contribución de los programas y acciones federales de desarrollo social al acceso efectivo de los derechos sociales .....	25
2. Grupos con mayores afectaciones por la emergencia sanitaria provocada por la enfermedad producida por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) .....	32
1.1 Grupos con mayores afectaciones por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) .....	32
1.2 Programas y acciones federales vinculados a los grupos con mayores afectaciones por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) .....	39
3. Avance en la orientación a resultados .....	41
4.1 Análisis de Similitudes de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2021 .....	41
4.2 Resumen del desempeño de los programas sociales 2019-2020 .....	43
4.3 Monitoreo de programas y políticas sociales .....	44
4. Brechas en el Acceso Efectivo a los Derechos Sociales de Grupos Históricamente Discriminados .....	48
5. Referencias bibliográficas .....	51

### *Índice de Figuras*

Figura 1. Criterios que determinan el nivel de relevancia de los programas para la disminución de la pobreza y el acceso efectivo de los derechos sociales.....	18
Figura 2. Dimensiones de la Medición Multidimensional de la Pobreza .....	19
Figura 3. Criterios generales para determinar el nivel de relevancia de los programas o acciones de desarrollo social en la contribución de la disminución de la pobreza .....	20
Figura 4. Derechos sociales establecidos en el artículo 6° de la LGDS .....	26
Figura 5. Criterios generales para determinar el nivel de relevancia de los programas o acciones de desarrollo social en la contribución al acceso efectivo de los derechos sociales .....	27
Figura 6. Medición multidimensional de la pobreza y pobreza extrema .....	37
Figura 7. Metodología para la vinculación de los programas y acciones federales de desarrollo social con los grupos con mayores afectaciones por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) .....	39
Figura 8. Estructura de las tablas de resultados del análisis de programas y acciones federales vinculados a los grupos con mayores afectaciones por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) .....	41
Figura 9. Tipos de enfoque de los objetivos prioritarios.....	44
Figura 10. Criterios de calidad de los indicadores .....	45
Figura 11. Categorías de calidad de los indicadores .....	46
Figura 12. Niveles de cumplimiento efectivo de metas .....	47
Figura 13. Conceptualización de Grupos Históricamente Discriminados .....	49
Figura 14. Anexos transversales del PEF 2021 analizados en CPP .....	50

### *Índice de Gráficas*

Gráfica 1. Grupos con mayores afectaciones y su proporción en el total de la población mexicana.....	33
--	----

### *Índice de Cuadros*

Cuadro 1. Metodología para clasificar la contribución de los programas o acciones de desarrollo social conforme a las dimensiones de la pobreza..... 21

Cuadro 2. Metodología para clasificar la contribución de los programas o acciones de desarrollo social al ejercicio efectivo de los derechos sociales..... 28

## Glosario

- Acciones Federales de Desarrollo Social** Programas presupuestarios de modalidad “B - Provisión de Bienes Públicos” y “E - Prestación de Servicios Públicos”, implementados por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, alineados con alguno de los derechos sociales o con la dimensión de bienestar económico, señalados en los artículos 6, 11, 14 y 36 de la Ley General de Desarrollo Social y que se incluyen en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social.
- Anexos transversales** Anexos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2021, en los que concurren Programas Presupuestarios, componentes de estos y/o Unidades Responsables, cuyos recursos son destinados a obras, acciones y servicios vinculados con el desarrollo de los siguientes sectores: Anexo 10. Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas; Anexo 11. Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable; Anexo 12. Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación; Anexo 13. Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; 14 Recursos para la Atención a Grupos Vulnerables; Anexo 15. Estrategia de Transición para Promover el Uso de Tecnologías y Combustibles más Limpios; Anexo 16 Recursos para la Mitigación de los Efectos del Cambio Climático; Anexo 17. Erogaciones para el Desarrollo de los Jóvenes; Anexo 18. Recursos para la Atención de Niños, Niñas y Adolescentes; y, referidos en el artículo 2 fracción III Bis de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Bienestar económico** Ingreso del que disponen las personas para la adquisición de bienes y servicios en el mercado, específicamente, el ingreso corriente, el cual representa el flujo de entradas, no necesariamente monetarias (puede incluir los productos recibidos o disponibles en especie, entre otros), que le permiten a los hogares obtener los satisfactores que requieren, sin disminuir los bienes o activos que poseen.
- Carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad** Se considera que un hogar presenta esta carencia si presenta un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo, o presenta limitación en el consumo de alimentos.
- Carencia por acceso a la seguridad social** Se considera que una persona presenta esta carencia si no cuenta con los mecanismos diseñados para garantizar los medios de subsistencia de los individuos y sus familias ante eventualidades, como accidentes o enfermedades, o ante circunstancias socialmente reconocidas, como la vejez y el embarazo.
- Carencia por acceso a los servicios de salud** Se considera que una persona cuenta con esta carencia si no cuenta con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que los presta, incluyendo el Seguro Popular, las instituciones públicas de seguridad social (IMSS, ISSSTE federal o estatal, Pemex, Ejército o Marina) o los servicios médicos privado.

- Carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda** Se considera que una persona cuenta con esta carencia si reside en una vivienda con al menos una de las siguientes características: i) el agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa, o bien, el agua entubada la adquieren por acarreo de otra vivienda, de la llave pública o hidrante, ii) no cuentan con servicio de drenaje o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta, iii) no disponen de energía eléctrica o iv) el combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos es leña o carbón sin chimenea.
- Carencia por calidad y espacios de la vivienda** Se considera que una persona presenta esta carencia si reside en una vivienda con al menos una de las siguientes características: i) el material de los pisos de la vivienda es de tierra; ii) el material del techo de la vivienda es de lámina de cartón o desechos, iii) el material de los muros de la vivienda es de barro o bajareque, de carrizo, bambú o palma, de lámina de cartón, metálica o asbesto o material de desecho o iv) la razón de personas por cuarto (hacinamiento) es mayor que 2.5.
- Carencias sociales** La medición multidimensional de la pobreza del CONEVAL identifica las siguientes carencias sociales: i) rezago educativo, ii) acceso a los servicios de salud, iii) acceso a la seguridad social, iv) calidad y espacios de la vivienda, v) acceso a los servicios básicos en la vivienda, y vi) acceso a la alimentación nutritiva y de calidad.
- Empleo informal** Se conforma por la población ocupada en el sector informal (unidades económicas no agropecuarias, no constituidas como empresas y que no cumplen con registros básicos de proveedores de bienes y servicios), o que, a pesar de trabajar en el sector formal, presentan condiciones laborales consideradas informales, tales como el autoempleo en la agricultura, la no remuneración o carencia de seguridad social.
- Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social** Herramienta que integra y sistematiza información relevante de los programas y de las acciones de desarrollo social del Gobierno Federal, los cuales están organizados de acuerdo con su vinculación con los Derechos Sociales y la Dimensión de Bienestar Económico establecidos en Ley General de Desarrollo Social.
- Línea de Pobreza Extrema por Ingresos (LPEI)** Equivale al valor monetario de la canasta alimentaria por persona al mes. Tienen como propósito establecer un referente monetario específico para el contexto mexicano en el espacio de bienestar económico de la medición multidimensional de la pobreza.
- Línea de Pobreza por Ingresos (LPI)** Equivale al valor monetario total de la canasta alimentaria más la no alimentaria por persona al mes. Tienen como propósito establecer un referente monetario específico para el contexto mexicano en el espacio de bienestar económico de la medición multidimensional de la pobreza.

<b>Listado CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social</b>	Instrumento publicado por el CONEVAL cada ejercicio fiscal con la finalidad de dar a conocer la oferta gubernamental en materia de desarrollo social; su construcción utiliza como principal fuente de información el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.
<b>Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)</b>	Herramienta de planeación que identifica en forma resumida los objetivos de un programa, incorpora los indicadores de resultados y gestión que miden los objetivos, especifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores, e incluye los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa.
<b>Población desocupada</b>	Personas de 15 años o más que en la semana de referencia buscaron trabajo porque no estaban vinculadas a una actividad económica o trabajo.
<b>Pobreza extrema</b>	Población que, aun disponiendo de todo su ingreso a la adquisición de alimentos, no podría conseguir los nutrientes necesarios para tener una vida sana y presenta al menos tres de las seis carencias sociales.
<b>Pobreza multidimensional</b>	Una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando presenta al menos una de las seis carencias sociales y sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades básicas (alimentarias y no alimentarias).
<b>Pobreza por ingresos</b>	Una persona se encuentra en pobreza por ingresos cuando sus ingresos son inferiores a la Línea de Pobreza por Ingresos (LPI) o a la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos (LPEI) establecidas por el CONEVAL.
<b>Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)</b>	de la Disposiciones para el ejercicio, el control y la evaluación del gasto público federal, así como la contabilidad y la presentación de la información financiera correspondiente.
<b>Proceso presupuestario</b>	Al conjunto de actividades que comprende la planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas, conforme al calendario de actividades al que se refiere el artículo 22 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
<b>Programas Federales de Desarrollo Social</b>	Programas presupuestarios de modalidad “S - Programas sujetos a reglas de operación” y “U - Otros programas de subsidios” implementados por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, alineados con alguno de los derechos sociales o con la dimensión de bienestar económico, señalados en los artículos 6, 11, 14 y 36 de la Ley General de Desarrollo Social y que se incluyen en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social.

**Rezago educativo**

Se considera que una persona presenta esta carencia si i) tiene de tres a veintiún años, no cuenta con la educación obligatoria y no asiste a un centro de educación formal; ii) tiene 22 años o más, nació a partir del año 1998 y no ha terminado la educación obligatoria (media superior); iii) tiene dieciséis años o más, nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberlo cursado (primaria completa) o iv) tiene dieciséis años o más, nació a entre 1982 y 1997 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (secundaria completa).

**Vulnerables  
carencias sociales**

**por** Población que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es igual o superior a la LPI.

## *Introducción*

A partir del inicio de la pandemia por el virus SARS-CoV-2, causante de la enfermedad COVID-19, el Gobierno de México implementó medidas de protección sanitaria entre las que destacan el distanciamiento social para disminuir el riesgo de propagación de la enfermedad. Derivado de ello, además de las implicaciones de la salud en la población y del gran número de pérdidas humanas, se han presentado importantes afectaciones a nivel macroeconómico, las cuales tienen repercusiones en el bienestar de las personas (IGHS, 2021).

En este contexto, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), elabora el documento de Consideraciones para el Proceso Presupuestario (CPP) 2022. De acuerdo con lo mandado en el numeral 78 del Programa Anual de Evaluación de los Programas Presupuestarios y Políticas Públicas de la Administración Pública Federal para el Ejercicio Fiscal 2021 (PAE21), el CONEVAL debe generar información para el proceso presupuestario 2022 con el objetivo de proporcionar a los tomadores de decisión evidencia que contribuya a la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

En tal sentido, este documento tiene como objetivo proporcionar información oportuna para los tomadores de decisiones con el fin de orientar los recursos del PEF del ejercicio fiscal 2022 (PEF 2022) hacia la adopción de medidas que contribuyan al avance en el ejercicio pleno de los derechos sociales, así como a atender a la población con mayores afectaciones por la enfermedad COVID-19.

Con este fin, la presente nota metodológica pretende contribuir a un mejor entendimiento de la información, conceptos y resultados que incluye el documento CPP 2022, así como detallar los criterios que se utilizaron para realizar los distintos análisis que lo conforman.

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

CPP es un documento que emite anualmente el CONEVAL para informar la toma de decisiones presupuestales sobre los programas de desarrollo social. Con este

documento se busca, a partir de la evidencia, proporcionar información útil para contribuir a la toma de decisiones de los actores que participan en la integración del PEF 2022.

Uno de los objetivos de la edición de este año responde al contexto de la pandemia provocada por el virus por SARS-COV-2 (COVID-19), la cual ha implicado afectaciones en el bienestar de las personas. Por lo anterior, se busca que CPP 2022 contribuya a que los recursos del PEF 2022 se enfoquen en la atención de los grupos con mayores afectaciones por COVID-19.

### *¿Qué se busca con la información presentada en CPP 2022?*

En el caso del análisis de la contribución de los programas y acciones federales de desarrollo social a la disminución de la pobreza y al acceso efectivo a los derechos sociales, se identifican los programas que inciden en los indicadores de la pobreza y en el acceso a los derechos sociales, a partir de la información disponible de los programas, con el fin de proporcionar información útil para la toma de decisiones presupuestarias.

Por otro lado, a 20 meses de la declaratoria de emergencia de salud pública de interés internacional de la Organización Mundial de la Salud por la COVID-19, así como de la implementación de medidas de protección sanitaria, entre las que destacan las relacionadas con el aislamiento social, se han registrado importantes afectaciones en el bienestar de la población, principalmente, en la salud y el ingreso. Sin embargo, estas afectaciones han tenido un impacto diferenciado en las personas por el contexto social de vulnerabilidad en que se encuentran y el nivel de acceso a los bienes y servicios necesarios para el pleno goce de los derechos sociales (CONEVAL, 2021).

Por lo anterior, en esta edición del documento de CPP 2022 se mantuvieron los apartados de caracterización de los grupos poblacionales con mayores afectaciones por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) y de identificación de los programas y acciones de desarrollo social que podrían contribuir a reducir tales afectaciones.

Para la definición y contextualización de las personas que pertenecen a los grupos con mayores afectaciones por la emergencia sanitaria, se ofrece un mayor grado de desagregación en los datos con respecto a 2021, lo que permite una mejor identificación de la situación particular en la que se encuentran las personas que pertenecen a estos grupos. Mientras que, para el análisis de programas y acciones federales que los atienden, no solo se consideran las transferencias monetarias directas, sino todos los tipos de apoyo que forman parte de la oferta gubernamental del orden federal.

Lo anterior, tiene como la finalidad proporcionar a las personas tomadoras de decisiones información con un mayor nivel de detalle, que permita priorizar la atención de la población que más lo requiere, así como la identificación de los aspectos o áreas en los que la oferta gubernamental resulta limitada o inexistente, propiciando un uso eficiente de los recursos, debido a que estos son limitados.

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

El resumen del desempeño de los programas sociales 2019-2020 permite conocer, de forma homogénea y estructurada, información clave de los programas y acciones de desarrollo social, realizar comparaciones entre ellos y mostrar el avance que han tenido durante el tiempo de implementación. Este instrumento es fundamental para identificar, con base en los resultados de las evaluaciones y el avance de los indicadores, los programas que han tenido un mejor desempeño de forma global y a aquellos que requieren hacer mejoras.

A través del monitoreo de políticas y programas sociales es posible conocer el cumplimiento de las metas de sus indicadores que dan seguimiento a las problemáticas, así como el análisis de la calidad de los indicadores de los

programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo (PND) que son los que establecen las prioridades nacionales en la actual administración.

El análisis de brechas en el acceso efectivo de los derechos sociales y de la disminución de la pobreza de Grupos Históricamente Discriminados (GHD) incluye su identificación y contextualización, así como indicadores del Sistema de Información de Derechos Sociales (SIDS) que reflejan las brechas que enfrentan. Además, identifica cuántos programas sociales relevantes tienen recursos etiquetados para la atención de estos grupos, de acuerdo con la información de los siguientes anexos transversales del PEF para el ejercicio fiscal 2021 (PEF 2021): i) Anexo 10. Erogaciones para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas, ii) Anexo 13. Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres, iii) Anexo 14. Recursos para la atención a grupos vulnerables, iv) Anexo 17. Erogaciones para el desarrollo de los jóvenes y v) Anexo 18. Recursos para la atención de niñas, niños y adolescentes.

### *¿Cuáles son los elementos a considerar en el análisis?*

A través de la normatividad aplicable vigente y las evaluaciones externas de los programas sociales, se identifican aquellos programas que son considerados como relevantes para la disminución de la pobreza y/o al acceso efectivo a los derechos sociales. Cabe mencionar que, este análisis de contribución no busca calificar el desempeño o diseño de los programas. Los programas que no se identifican en este documento no afectan alguna de las dimensiones consideradas en la metodología de contribución, sin embargo, son relevantes para atender los problemas para los cuales fueron diseñados.

Para el análisis de los programas y acciones federales de desarrollo social vinculados a los grupos con mayores afectaciones ante la emergencia sanitaria provocada por la COVID-19, a diferencia de la edición anterior, este documento, además de tomar en cuenta aquellos que tienen como población objetivo a alguno de estos grupos, contempla los programas que los consideraron en sus criterios de priorización.

Este análisis estuvo limitado por las fuentes de información, ya que, para los programas que no tienen Reglas de Operación (ROP), Lineamientos de Operación (LOP) o algún documento oficial emitido por su dependencia responsable de su operación, el análisis se realizó con la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR). Utilizar solamente la MIR como fuente de información tiene como desventaja que no siempre es posible identificar con claridad la población objetivo del programa, sus criterios de priorización o los tipos de apoyo otorgados por este.

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

En relación con el resumen del desempeño de los programas sociales, es necesario considerar que el hecho de que un programa tenga una valoración menos favorable que otro no significa que debe ser eliminado o tener una reducción en su presupuesto, sino que se requiere identificar sus áreas de mejora para atenderlas.

El monitoreo de los programas que se derivan del PND del ámbito social permite identificar las prioridades de atención que se establecen durante la administración 2018-2024, siendo los programas y acciones sociales los mecanismos mediante los cuales será posible atender las problemáticas sectoriales identificadas.

Por su parte, el monitoreo del cumplimiento de metas de los indicadores hace posible llevar a cabo un seguimiento continuo de los resultados alcanzados por los programas y acciones sociales respecto a la solución de las distintas problemáticas públicas que los sustentan, además de permitir identificar áreas de mejora, no solo en el planteamiento de indicadores, sino también en los objetivos centrales y grupos poblacionales a los que se busca dar atención. Lo anterior, permite adoptar medidas

correctivas de corto y mediano plazo para mejorar el diseño general de los programas y acciones sociales. No obstante, puesto que el proceso de monitoreo implica una interrelación entre distintos actores, es fundamental que cada uno de ellos desempeñe su rol adecuadamente pues, de lo contrario, no será posible garantizar la generación de información útil para la mejora de la política social.

En el caso del apartado de brechas en el acceso a los derechos sociales de GHD, es importante señalar que el análisis presenta información del PEF 2021, es decir, corresponde al presupuesto aprobado, razón por la cual, pudieran presentarse diferencias entre el presupuesto aprobado y el efectivamente ejercido.

### *Marco metodológico*

En este apartado se detallan los criterios metodológicos que se utilizaron para generar el documento de CPP 2022. La información está estructurada en cuatro secciones:

- La primera sección aborda un análisis de programas y acciones federales de desarrollo social que contribuyen a la reducción de la pobreza y al acceso efectivo a los derechos sociales.
  - En el primer apartado se presentan los programas y acciones federales de desarrollo social que contribuyen a la reducción de la pobreza mediante la atención de alguna de las carencias sociales o mejorando la dimensión de bienestar económico.
  - En el segundo apartado se presenta los programas y acciones federales de desarrollo social orientados a atender los derechos sociales, según el nivel de su contribución al acceso efectivo a los mismos.
- La segunda sección se enfoca en los grupos con mayores afectaciones por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) al respecto se presentan dos apartados:
  - En el primer apartado se identifican y contextualizan los grupos con mayores afectaciones por la emergencia sanitaria provocada por la enfermedad COVID-19.

- En el segundo apartado se ofrece un análisis de los programas que atienden a los grupos presentados en el apartado anterior.
- La tercera sección está enfocada en los avances alcanzados en la orientación a resultados, la cual consta de tres apartados:
  - El primer apartado expone el análisis de similitudes de los programas y acciones federales de desarrollo social 2021.
  - El segundo apartado muestra el resumen del desempeño de los programas sociales que operaron en el ejercicio fiscal 2020.
  - El tercer apartado presenta los resultados del monitoreo de programas y políticas sociales en el ejercicio 2020.
- La cuarta sección presenta una cuantificación de los programas que contribuyen en la reducción de las brechas de los grupos históricamente discriminados que se establecen en los anexos transversales del PEF 2021, de acuerdo con los resultados de los programas relevantes por su contribución a los derechos sociales y la reducción de la pobreza.

### ***1. Contribución de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social a la Disminución de la Pobreza y al Acceso Efectivo a los Derechos Sociales***

Como cada año, en el documento de CPP, el CONEVAL emplea la metodología para la identificación de los programas relevantes para la disminución de la pobreza y el acceso efectivo a los derechos sociales, la cual retoma, principalmente, la metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México y el Sistema de Información de Derechos Sociales (SIDS),<sup>1</sup> respectivamente.

Para llevar a cabo la identificación y vinculación de los programas, en primer lugar, se revisa la normatividad aplicable vigente, como pueden ser ROP, LOP, políticas

---

<sup>1</sup> El SIDS no cuenta con indicadores para el derecho al trabajo, medio ambiente y no discriminación por lo que se utilizan los estudios hechos por el CONEVAL para identificar los elementos a considerar en la vinculación.

de operación, MIR, entre otros; así como las evaluaciones externas a los programas sociales.

En segundo lugar, se identifica qué programas, cómo y en qué nivel de relevancia inciden en los indicadores de la pobreza y/o los derechos sociales. Para la identificación del nivel de relevancia de los programas por su contribución a la disminución de la pobreza se considera el mecanismo mediante el cual los programas entregan bienes o servicios en el que se pueda medir un efecto sobre algún indicador de la medición de pobreza. Mientras que, para la identificación del nivel de relevancia de los programas al acceso efectivo de los derechos sociales se considera el mecanismo mediante el cual los programas entregan bienes o servicios en el que se pueda medir un efecto sobre algún indicador de pobreza o de acceso efectivo de los derechos. A su vez, los mecanismos, son clasificados en tres niveles: fuertemente, medianamente y ligeramente; de acuerdo con los criterios establecidos en la Figura 1.

**Figura 1. Criterios que determinan el nivel de relevancia de los programas para la disminución de la pobreza y el acceso efectivo de los derechos sociales.**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Finalmente, se construye el mecanismo que fundamenta la posible contribución del programa en las carencias sociales de la pobreza y/o los derechos sociales. Lo mecanismos se pueden consultar en el Anexo del documento de CPP 2022.

*1.1. Contribución de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social a la Disminución de la Pobreza*

La metodología para la medición multidimensional de la pobreza utilizada por el CONEVAL considera dos espacios analíticos: bienestar económico y carencias sociales (

Figura 2) (CONEVAL, 2019a). El bienestar económico se mide a través del ingreso y las carencias a través de seis indicadores: rezago educativo, carencia por acceso a los servicios de salud, carencia por acceso a la seguridad social, carencia por calidad y espacios de la vivienda, carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda y carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad, las cuales identifican elementos mínimos o esenciales, es decir, pisos mínimos sin los cuales una persona no ejerce o no ha podido ejercer algunos de sus derechos sociales (CONEVAL, 2019a).

**Figura 2. Dimensiones de la Medición Multidimensional de la Pobreza**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

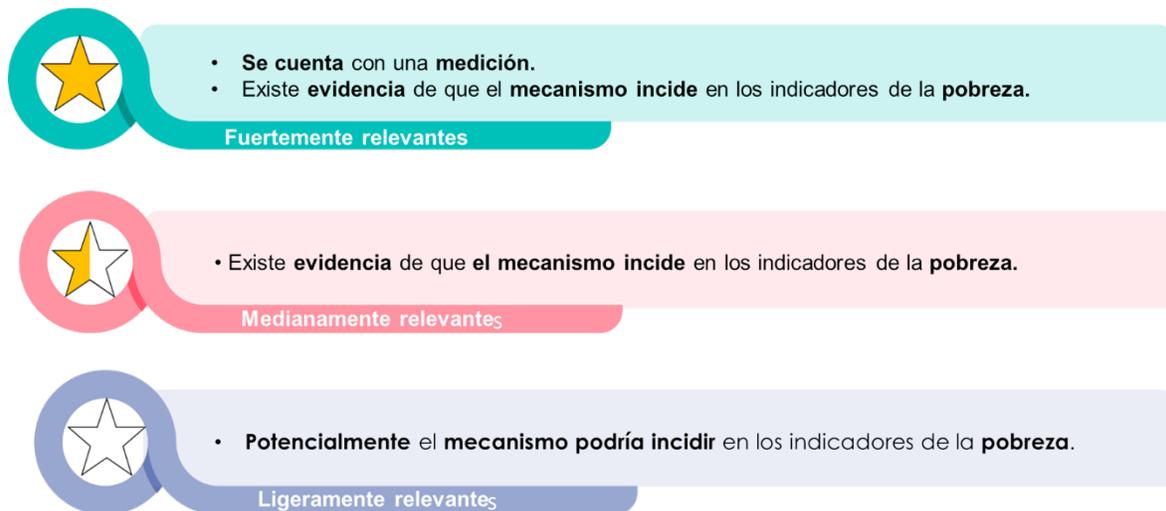
De acuerdo con la metodología del CONEVAL (Figura 6), una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social y su ingreso es insuficiente para obtener los bienes y servicios básicos. Mientras que, la población en situación de pobreza extrema es aquella que presenta tres o más carencias

sociales y cuyo ingreso total es insuficiente para adquirir la canasta alimentaria (CONEVAL, 2019a).

En este sentido, este apartado tiene como objetivo identificar aquellos programas que contribuyen al bienestar económico y/o a la disminución de las carencias sociales, a partir de los criterios generales para determinar el nivel de relevancia de los programas o acciones de desarrollo social en la contribución de la disminución de la pobreza (Figura 3), la metodología de cada dimensión de la pobreza (Cuadro 1), la normatividad aplicable vigente (ROP, LOP o políticas de operación, MIR) y las evaluaciones externas de cada programa o acción.

Por lo anterior, se identifica qué, cómo y en qué nivel de relevancia (fuertemente, medianamente o ligeramente), los programas inciden en los indicadores de la pobreza. Es importante mencionar que un programa puede incidir en más de un indicador.

**Figura 3. Criterios generales para determinar el nivel de relevancia de los programas o acciones de desarrollo social en la contribución de la disminución de la pobreza**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

**Cuadro 1. Metodología para clasificar la contribución de los programas o acciones de desarrollo social conforme a las dimensiones de la pobreza**

Carencia social o dimensión de bienestar económico	Fuertemente	Medianamente	Ligeramente
Ingreso	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa afectan los flujos monetarios y no monetarios que recibe el hogar para la generación de ingreso corriente y se considera en la medición del indicador de pobreza. Esto se puede medir a través de i) la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) o ii) la evidencia recabada en las evaluaciones al programa.</p> <p>Se consideran los programas que afectan el ingreso mediante: a) transferencias monetarias y no monetarias directas recurrentes*; b) apoyos recurrentes* para proyectos productivos; o c) programas que fomentan la inserción o permanencia en el 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.</p> <p>En el caso de los programas que entregan becas se consideran únicamente aquellas que son progresivas (niveles de la educación básica: preescolar, primaria y secundaria).</p> <p>*Apoyos entregados más de una vez al año.</p>	<p>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.</p> <p>Se consideran los programas que afectan el ingreso mediante: a) transferencias monetarias y no monetarias directas recurrentes*; b) apoyos recurrentes* para proyectos productivos; c) programas que fomentan la inserción o permanencia en el mercado laboral.</p> <p>Se consideran los programas que buscan atender prioritariamente a la población con ingresos menores a la línea de pobreza por ingresos, población indígena, zonas marginadas y zonas de atención prioritaria.</p> <p>*Apoyos entregados más de una vez al año.</p>	<p>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.</p> <p>Se consideran los programas que afectan el ingreso mediante: a) transferencias monetarias y no monetarias directas recurrentes*; b) apoyos recurrentes* para proyectos productivos; c) programas que fomentan la inserción o permanencia en el mercado laboral. En el caso de los programas regresivos, se consideran únicamente aquellos que entregan becas de educación media superior y superior que buscan atender prioritariamente a la población con ingresos menores a la línea de pobreza por ingresos, población indígena, zonas marginadas y zonas de atención prioritaria, aunque puedan ser captados por la ENIGH.</p> <p>*Apoyos entregados más de una vez al año.</p>
Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa inciden en los indicadores de la Carencia por Acceso a la Alimentación Nutritiva y de Calidad. Esto se puede medir a través de i) la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares</p>	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa inciden en los indicadores de la Carencia por Acceso a la Alimentación Nutritiva y de Calidad. No obstante, no se cuenta con mediciones de esta relación y no</p>	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa tienen posibles o potenciales efectos en los indicadores de la Carencia por Acceso a la Alimentación Nutritiva y de Calidad. No obstante, no se cuenta con mediciones de esta</p>

Carencia social o dimensión de bienestar económico	Fuertemente	Medianamente	Ligeramente
	(ENIGH) y se considera en la medición del indicador de pobreza o ii) se ha recabado evidencia en las evaluaciones al programa.	existen evaluaciones al programa que generen evidencia al respecto.	relación y no existen evaluaciones al programa que generen evidencia al respecto. Se consideran los programas catalogados como fuerte y medianamente relevantes por su contribución en el Indicador de Ingreso, ya que el incremento en el ingreso corriente de las personas podría elevar su consumo de productos alimentarios, así como aquéllos que entregan alimentos, ya que pueden mejorar la diversidad dietética y por tanto mejorar el consumo de alimentos. Se excluyen los programas que afectan los flujos no monetarios del hogar.
Rezago educativo	Los bienes o servicios que entrega el programa inciden en los indicadores de la Carencia por Rezago Educativo. Esto se puede medir a través de i) la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) y se considera en la medición del indicador de pobreza o ii) se ha recabado evidencia en las evaluaciones al programa. Se consideran los programas que condicionan sus apoyos a la asistencia escolar.	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, pero que no condicionan sus apoyos a la asistencia.	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 expanden la oferta de educación obligatoria (preescolar, primaria, secundaria y media superior). Se entenderá por expandir la oferta de educación obligatoria a aquellos programas que: generan o rehabilitan infraestructura física para fines educativos; impulsan la formación de personal docente; y aquellos, que brindan apoyos para acercar al estudiante a la escuela.
Acceso a servicios de salud	Los bienes o servicios que entrega el programa inciden en los indicadores de la Carencia por Acceso a Servicios de Salud. Esto se puede medir a través de i) la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) y se considera en la medición del indicador de	Los bienes o servicios que entrega el programa inciden en los indicadores de la Carencia por Acceso a Servicios de Salud. No obstante, no se cuenta con mediciones de esta relación y no existen evaluaciones al programa que generen evidencia al respecto.	Los bienes o servicios que entrega el programa tienen posibles o potenciales efectos en los indicadores de la Carencia por Acceso a Servicios de Salud. No obstante, no se cuenta con mediciones de esta relación y no existen evaluaciones al programa que generen evidencia al respecto.

Carencia social o dimensión de bienestar económico	Fuertemente	Medianamente	Ligeramente
	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.	Se consideran los programas que brindan atención y servicios médicos a la población sin acceso a los servicios de salud.	Se consideran programas que pueden expandir la oferta de los servicios de salud. Se entenderá por expandir la oferta de los servicios de salud a aquellos programas que generan o rehabilitan infraestructura física; impulsan la formación de recursos humanos; brindan atención de primer, segundo y tercer nivel en localidades donde no se cuenta con estos servicios.
Acceso a la seguridad social	Los bienes o servicios que entrega el programa inciden en los indicadores de la Carencia por Acceso a la Seguridad Social. Esto se puede medir a través de i) la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) y se considera en la medición del indicador de pobreza o ii) se ha recabado evidencia en las evaluaciones al programa. Se considera el programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores.	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.	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 públicos de salud.
Calidad y espacios de la vivienda	Los bienes o servicios que entrega el programa inciden en los indicadores de la Carencia por Calidad y Espacios de la Vivienda. Esto se puede medir a través de i) la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) y se considera en la medición del indicador de pobreza o ii) se ha recabado evidencia en las evaluaciones al programa.	Los bienes o servicios que entrega el programa inciden en los indicadores de la Carencia por Calidad y Espacios de la Vivienda. No obstante, no se cuenta con mediciones de esta relación y no existen evaluaciones al programa que generen evidencia al respecto.	Los bienes o servicios que entrega el programa tienen posibles o potenciales efectos en los indicadores de la Carencia por Calidad y Espacios de la Vivienda. No obstante, no se cuenta con mediciones de esta relación y no existen evaluaciones al programa que generen evidencia al respecto. Se consideran los programas que brindan subsidios para mejorar o construir la vivienda, pero no realizan acciones directas en la vivienda.
Acceso a los servicios	Los bienes o servicios que entrega el programa inciden en los indicadores de la Carencia por Acceso a los Servicios Básicos en la Vivienda.	Los bienes o servicios que entrega el programa inciden en los indicadores de la Carencia por Acceso a los Servicios Básicos	Los bienes o servicios que entrega el programa tienen posibles o potenciales efectos en los indicadores de la Carencia por Acceso a los

Carencia social o dimensión de bienestar económico	Fuertemente	Medianamente	Ligeramente
básicos en la vivienda	Esto se puede medir a través de i) la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) y se considera en la medición del indicador de pobreza o ii) se ha recabado evidencia en las evaluaciones al programa.	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.	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).

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

### *1.2. Contribución de los programas y acciones federales de desarrollo social al acceso efectivo de los derechos sociales*

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

En este escenario, el CONEVAL (2018) ha señalado que el acceso efectivo a los derechos sociales se refiere no solo a superar la pobreza, sino a que cualquier persona tenga las mismas oportunidades en el ámbito económico, político y social. En este sentido, resulta relevante que los actores sociales vinculados al proceso de presupuestación tomen en cuenta los derechos sociales reconocidos en el artículo 6° (Figura 4) de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) (DOF, 2004) como criterios para orientar la política de desarrollo social del Estado Mexicano.

Como resultado de estos años de estudios e investigaciones, el CONEVAL presentó el SIDS, el cual está constituido por un conjunto de indicadores que complementan la Medición multidimensional de la pobreza y generan información sobre el acceso efectivo a los derechos sociales como educación, salud, alimentación, vivienda y seguridad social; en una segunda fase contendrá indicadores relacionados con el derecho al trabajo, al medio ambiente sano y a la no discriminación.

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

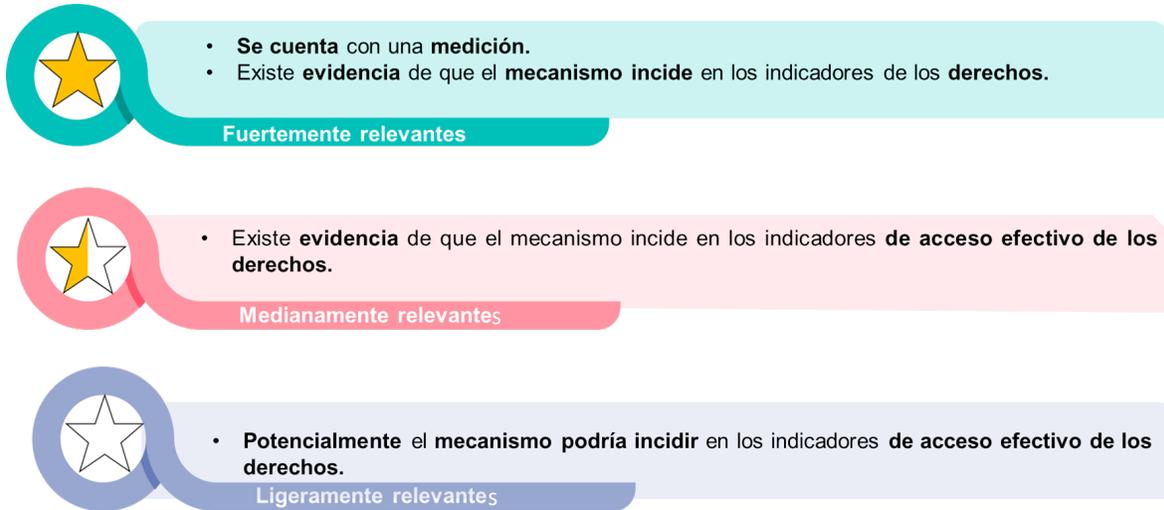


Fuente: Elaboración del CONEVAL

El análisis de este apartado tiene como objetivo identificar aquellos programas que contribuyen en el acceso efectivo de los derechos sociales, a partir de los criterios generales (Figura 5), la metodología de cada derecho social (Cuadro 2), la normatividad aplicable vigente (ROP, LOP, políticas de operación, MIR) y las evaluaciones externas de cada programa o acción.

Por lo anterior, se identifican qué, cómo y en qué nivel de relevancia (fuertemente, medianamente o ligeramente), los programas inciden en los indicadores de los derechos sociales. Es importante mencionar que un programa puede incidir en más de un indicador.

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



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

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

Derecho social	Fuertemente	Medianamente	Ligeramente
Alimentación nutritiva y de calidad	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa inciden en los indicadores del derecho a la alimentación nutritiva y de calidad, a través de la entrega de alimentos y fomentan la variedad en la dieta, así como aquellos que incentivan la lactancia materna, atienden el sobrepeso y la obesidad en adultos de 20 años o más. Se cuenta con medición.</p> <p>Se consideran aquellos programas catalogados como fuertemente relevantes por su contribución en el indicador de Carencia por Acceso a la Alimentación y/o el indicador de Ingreso, ya que un aumento al ingreso corriente puede contribuir al consumo de alimentos. En el caso del ingreso se consideran los programas que contribuyen al ingreso monetario.</p> <p>Se excluyen los programas que afectan los flujos no monetarios del hogar.</p>	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa inciden en los indicadores del derecho a la alimentación nutritiva y de calidad. No obstante, no se cuenta con mediciones de esta relación y no existen evaluaciones al programa que generen evidencia al respecto.</p> <p>Se consideran aquellos programas catalogados como medianamente relevantes por su contribución en el indicador de Carencia por Acceso a la Alimentación y/o el indicador de Ingreso, ya que un aumento al ingreso corriente puede elevar el consumo de alimentos.</p> <p>Se excluyen los programas que afectan los flujos no monetarios del hogar.</p>	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa tienen posibles o potenciales efectos en los indicadores del derecho a la alimentación nutritiva y de calidad. No obstante, no se cuenta con mediciones de esta relación y no existen evaluaciones al programa que generen evidencia al respecto.</p> <p>Se consideran aquellos programas catalogados como ligeramente relevantes por su contribución en el indicador de Ingreso, ya que potencialmente al aumentar el ingreso puede elevar el consumo de alimentos.</p> <p>Se excluyen los programas que afectan los flujos no monetarios del hogar.</p>
Educación	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa inciden en los indicadores del derecho a la educación, a través de su contribución y mejora en la alfabetización y al aprovechamiento escolar. Se cuenta con medición.</p> <p>Se consideran aquellos programas catalogados como fuertemente relevantes por su contribución en el indicador Carencia por Rezago Educativo (considerados en la educación obligatoria: preescolar, primaria, secundaria y media superior).</p>	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa inciden en los indicadores del derecho a la educación. No obstante, no se cuenta con mediciones de esta relación y no existen evaluaciones al programa que generen evidencia al respecto.</p> <p>Se consideran aquellos programas catalogados como medianamente relevantes por su contribución en el indicador de Rezago Educativo y aquellos que: i) fomenten la alfabetización, ii) brinden capacitación a docentes y agentes educativos dado que al mejorar sus habilidades docentes contribuyen al aprovechamiento escolar de los estudiantes, y iii) impulsen la educación temprana y el desarrollo infantil.</p>	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa tienen posibles o potenciales efectos en los indicadores del derecho a la educación. No obstante, no se 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 o equipamiento de las escuelas.</p>

Derecho social	Fuertemente	Medianamente	Ligeramente
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.</p> <p>También se consideran los programas dirigidos a eficientar el uso de recursos naturales.</p>
Salud	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa inciden en los indicadores del derecho a la salud, los cuales permiten incrementar el número de médicos en contacto con el paciente, y los que desarrollan infraestructura médica. Se cuenta con medición.</p> <p>Se consideran aquellos programas catalogados como fuertemente relevantes por su contribución en el indicador de Carencia por Acceso a Servicios de Salud y aquellos que mejoran los servicios de salud a la población y erradican la mortalidad materna o infantil.</p>	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa inciden en los indicadores del derecho a la salud. No obstante, no se cuenta con mediciones de esta relación y no existen evaluaciones al programa que generen evidencia al respecto.</p> <p>Se consideran aquellos programas catalogados como medianamente relevantes por su contribución en el indicador de Carencia por Acceso a Servicios de Salud y aquellos que fomentan la investigación e implementan acciones para la mejora continua de la calidad de los servicios de salud, así como aquellos con acciones de prevención, promoción e información sobre las condiciones de la salud y los programas que brindan y expanden los servicios de salud a toda la población.</p> <p>Se entenderá por expandir la oferta de los servicios de salud a aquellos programas que: impulsen la formación de recursos humanos; brindan atención de primer, segundo y tercer nivel de atención en localidades donde no se cuenta con este servicio.</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 cuenta con mediciones de esta relación y no existen evaluaciones al programa que generen evidencia al respecto.</p> <p>Se consideran aquellos programas que brindan apoyos para traslados a los servicios de salud. Así como programas que brindan apoyos para la atención a la salud que son parte de la seguridad social.</p>
Seguridad social	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa inciden en los indicadores del derecho a la seguridad social. Se cuenta con medición.</p> <p>Se consideran aquellos programas catalogados como fuertemente relevantes por su contribución en el indicador de Carencia por Acceso a la Seguridad Social, así como</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>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</p>

Derecho social	Fuertemente	Medianamente	Ligeramente
	<p>aquellos programas con pensiones contributivas.</p>	<p>Se consideran aquellos programas catalogados como medianamente relevantes por su contribución en el indicador de Carencia por Acceso a la Seguridad Social.</p>	<p>programa que generen evidencia al respecto. Se consideran aquellos programas catalogados como ligeramente relevantes por su contribución en el indicador de Carencia por Acceso a la Seguridad Social.</p>
<p>Trabajo</p>	<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, la población con ingresos menores a la línea de pobreza por ingresos, población indígena, zonas marginadas y zonas de atención prioritaria. Se entenderá por favorecer el acceso al mercado laboral a aquellos programas que: brinden apoyos para el cuidado de los hijos.</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 la población con ingresos menores a la línea de pobreza por ingresos, población indígena, zonas marginadas y zonas de atención prioritaria.</p>	<p>Los bienes o servicios que entrega el programa tienen potenciales efectos en el ingreso laboral y el acceso al mercado laboral, previenen riesgos en el trabajo, brindan capacitación para el trabajo y no se dirigen a la población de bajos ingresos. Se consideran los programas con acciones en materia de regulación laboral.</p>
<p>Vivienda Digna y Decorosa</p>	<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 Carencia por Acceso a Servicios Básicos en la Vivienda y/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. Se consideran aquellos programas catalogados como medianamente relevantes por su contribución en el indicador de Carencia por Acceso a Servicios Básicos en la Vivienda y/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. Se consideran aquellos programas catalogados como ligeramente relevantes por su contribución en el indicador de Carencia por Acceso a Servicios Básicos en la Vivienda y/o de Calidad y Espacios de la Vivienda.</p>

Derecho social	Fuertemente	Medianamente	Ligeramente
No discriminación <sup>2</sup>	Se consideran programas fuertemente relevantes aquellos que presentan contenido o prescripción general de no discriminación en su fundamento legal e incluyen medidas de nivelación, inclusión y de acción afirmativa.	Se consideran programas medianamente relevantes aquellos que presentan contenido o prescripción general de no discriminación en su fundamento legal e incluyen uno o dos tipos de medidas antidiscriminatorias (nivelación, inclusión o de acción afirmativa).	Se consideran programas ligeramente relevantes aquellos que contienen al menos un tipo de medida antidiscriminatoria (nivelación, inclusión o de acción afirmativa) y no presentan contenido o prescripción general de no discriminación en su fundamento legal.

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

---

<sup>2</sup> 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.

## ***2. Grupos con mayores afectaciones por la emergencia sanitaria provocada por la enfermedad producida por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19)***

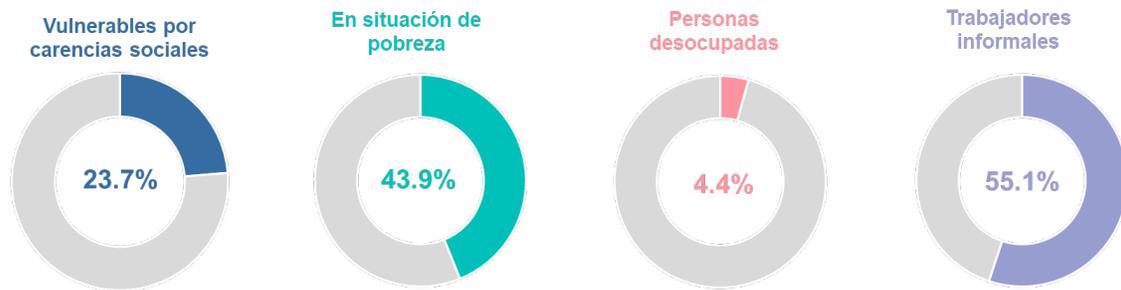
Debido a que las afectaciones generadas por la emergencia sanitaria se han presentado de manera diferenciada en la población mexicana, es necesario que el Estado lleve a cabo un ejercicio eficiente de los recursos públicos con el fin de que estos lleguen a las personas que más los necesitan. Por lo anterior, el CONEVAL identificó ciertos grupos poblacionales que podrían resultar más afectados en el contexto de la pandemia por COVID-19, con la finalidad de caracterizarlos, contextualizarlos y, con esto, buscar que el PEF 2022 contemple la implementación de acciones que mitiguen los efectos adversos que enfrentará esta población. Además, se realizó una revisión de los programas con los que actualmente cuenta el gobierno federal para la atención de estos grupos.

### ***2.1 Grupos con mayores afectaciones por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19)***

Como lo ha identificado el CONEVAL (2020, 2021), entre los efectos adversos ocasionados por la emergencia sanitaria COVID-19 se encuentran la pérdida del empleo y la disminución del ingreso. Con base en lo anterior, se analizó qué grupos ya se encontraban vulnerables en relación con estas problemáticas y se determinaron las posibles afectaciones específicas que podrían generarles dicha contingencia.

Estos grupos están compuestos por las personas que se encuentren en alguna de las siguientes condiciones: vulnerables por carencias sociales, en pobreza, en informalidad laboral o desocupadas (ver Gráfica 1). Esto se debe a que las desventajas que ya sufrían estos individuos podrían agravarse y provocar un incremento en la proporción de estos grupos con respecto al total de la población mexicana.

### Gráfica 1. Grupos con mayores afectaciones y su proporción en el total de la población mexicana



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la medición multidimensional de la pobreza 2020 reportada por el CONEVAL para el caso de personas vulnerables por carencias sociales y en situación de pobreza y, con base en ENOE<sup>N</sup> primer trimestre de 2021 reportada por el INEGI, para el caso de personas trabajadoras informales y personas desocupadas.

#### Personas vulnerables por carencias

Son aquellas personas que presentan una o más carencias sociales pero cuyo ingreso es igual o superior a la Línea de Pobreza por Ingresos (LPI) (CONEVAL, 2019a). Las carencias sociales y su definición se presentan a continuación:

#### Rezago educativo

Se considera que una persona tiene rezago educativo si cumple con alguno de los siguientes criterios:

- Tiene de 3 a 21 años, no cuenta con la educación obligatoria y no asiste a un centro de educación formal.
- Tiene 22 años o más, nació a partir del año 1998 y no ha terminado la educación obligatoria (media superior).
- Tiene 16 años o más, nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberlo cursado (primaria completa).
- Tiene 16 años o más, nació a entre 1982 y 1997 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (secundaria completa) (CONEVAL, 2019a).

### Acceso a los servicios de salud

Una persona se encuentra en situación de carencia por acceso a los servicios de salud cuando:

- No cuenta con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que los presta, incluyendo el Seguro Popular (actualmente INSABI), las instituciones públicas de seguridad social (IMSS, ISSSTE federal o estatal, Pemex, Ejército o Marina) o los servicios médicos privado (CONEVAL, 2019a).

### Acceso a la seguridad social

Es posible identificar a la población con carencia por acceso a la seguridad social de acuerdo con los siguientes criterios:<sup>3</sup>

- En cuanto a la población económicamente activa, asalariada, se considera que no tiene carencia en esta dimensión si disfruta, por parte de su trabajo, de las prestaciones establecidas en el artículo 2° de la Ley de Seguridad Social (o sus equivalentes en las legislaciones aplicables al apartado B del artículo 123 constitucional).<sup>4</sup>
- Dado el carácter voluntario de la inscripción al sistema por parte de ciertas categorías ocupacionales, en el caso de la población trabajadora no asalariada o independiente, se considera que tiene acceso a la seguridad social cuando dispone de servicios médicos como prestación laboral o por

---

<sup>3</sup> A diferencia de las otras dimensiones en las cuales se identifica a la población en situación de carencia, dadas las diversas fuentes de acceso a la seguridad social consideradas en la legislación, en este indicador se registra a la población que no presenta carencia para simplificar la exposición de los criterios.

<sup>4</sup> Dado que la información para la construcción de este indicador proviene de una encuesta en hogares o de un censo de población, puede suceder que el informante desconozca si dispone de una o más de sus prestaciones, ya sea porque no las ha requerido o porque no sabe si podría hacerlas efectivas (como en el caso de la pensión por enfermedad profesional o los créditos para la vivienda). Con el propósito de crear un indicador en el cual los sesgos por desconocimiento o falta de utilización de las prestaciones se disminuyeran tanto como fuera posible, y en tanto que los registros administrativos de las instituciones de seguridad social se han fortalecido y muestran que prácticamente la totalidad de las personas cotizantes por prestación laboral se encuentran en modalidades que además del acceso a servicios médicos cubren los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, y retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, se considera que un trabajador cuenta con acceso a la seguridad social cuando goza del derecho a recibir servicios médicos como prestación laboral.

contratación voluntaria al régimen obligatorio del IMSS y, además, cuenta con Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) o Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE).

- Para la población en general, se considera que tiene acceso cuando goza de alguna jubilación o pensión o es familiar de una persona dentro o fuera del hogar con acceso a la seguridad social. En el caso de la población en edad de jubilación (65 años o más), se considera que tiene acceso a la seguridad social si es beneficiario de algún programa social de pensiones para adultos mayores cuyo monto mensual otorgado sea mayor o igual al valor promedio de la canasta alimentaria (calculado como el promedio simple de las líneas de pobreza extrema por ingresos en el ámbito rural y urbano, respectivamente).
- La población que no cumpla con alguno de los criterios mencionados se considera en situación de carencia por acceso a la seguridad social (CONEVAL, 2019a).

### Servicios básicos en la vivienda

Se considera como población en situación de carencia por servicios básicos en la vivienda a las personas que residan en viviendas que presenten, al menos, una de las siguientes características:

- El agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa; o bien, el agua entubada la adquieren por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante.<sup>5</sup>
- No cuentan con servicio de drenaje o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> A partir de 2016 se considera que los habitantes de una vivienda no tienen carencia en el sub- indicador de agua si cuentan con un captador de agua de lluvia, que cumpla con la normatividad establecida por la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), órgano rector en materia de agua en México (CONAGUA, 2016a).

<sup>6</sup> A partir de 2016 se considera que los habitantes de una vivienda no tienen carencia en el sub- indicador de drenaje si cuentan con un tanque séptico o biodigestor que cumpla con la normatividad establecida por la propia Comisión (CONAGUA, 2016b).

- No disponen de energía eléctrica.
- El combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos es leña o carbón sin chimenea (CONEVAL, 2019a).

### Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad

Se considera en situación de carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad a los hogares que:

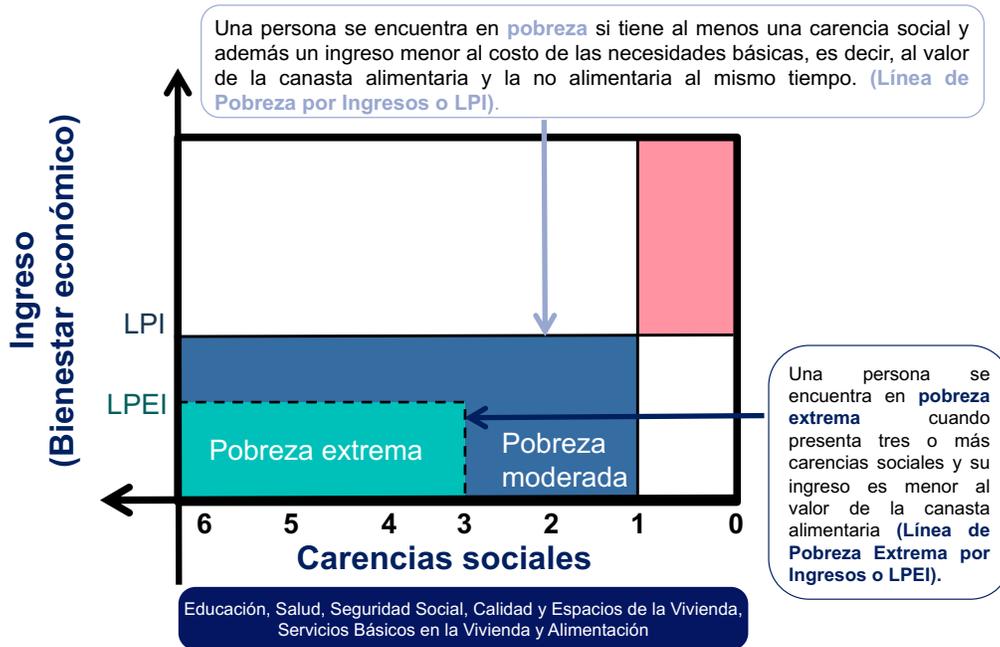
- Presenten un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo, o presenten limitación en el consumo de alimentos (CONEVAL, 2019a).

### Personas en situación de pobreza

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

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

**Figura 6. Medición multidimensional de la pobreza y pobreza extrema**



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México (3ª edición).

### Personas desocupadas

Las personas desocupadas son aquellas que tienen Personas de 15 o más años que en la semana de referencia buscaron trabajo porque no estaban vinculadas a una actividad económica o trabajo (INEGI, s. f.-b). Aunque México se ha caracterizado por tener una tasa de desempleo baja, este grupo se considera especialmente vulnerable debido a que la pandemia ha generado pérdidas importantes de empleos, las cuales se traducen en una contracción económica que reduce significativamente las posibilidades de encontrar empleo en el corto plazo.

Con respecto a los datos mostrados en el documento es importante considerar que la información hasta marzo de 2020 proviene de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)<sup>7</sup> y, a partir de julio de 2020, la información se genera con la

<sup>7</sup> Este método de levantamiento de información vía telefónica surge como respuesta a la suspensión de actividades económicas no esenciales a causa de la pandemia por COVID-19

Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (Nueva edición) (ENOE<sup>N</sup>)<sup>8</sup> (INEGI, s. f.-a).

En complemento a los datos reportados por el INEGI se utiliza la información proporcionada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social respecto a la pérdida de puestos de trabajo formales registrados en el IMSS, como una forma de aproximarse al impacto en el empleo que ha tenido la pandemia provocada por la enfermedad COVID-19. En este sentido, es importante considerar que los registros administrativos del IMSS únicamente capturan la información de los trabajadores formales, dejando afuera al resto de la población económicamente activa.

#### Personas trabajadoras informales

Son todas las personas trabajadoras, incluidas aquellas que trabajan en el sector formal, que no cuenten con beneficios como la seguridad social, aun cuando trabajen en centros legalmente constituidos; por ejemplo, los trabajadores contratados por outsourcing (INEGI, 2014; OIT, 2003).

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

Se considera que este grupo puede ser especialmente afectado ante la emergencia sanitaria y la desaceleración económica, ya que las personas con esta condición laboral no cuentan con seguridad social y, generalmente, sus ingresos son menores que los de aquellos que trabajan en empleos formales.

---

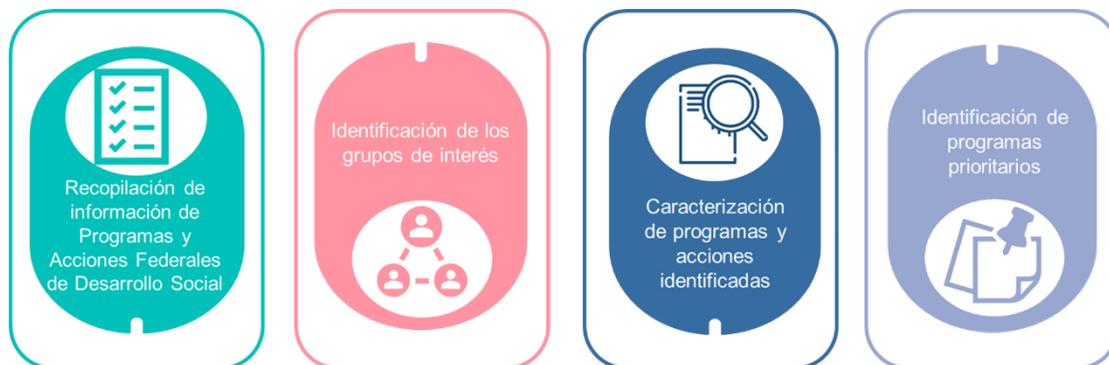
<sup>8</sup> Esta encuesta mantiene el mismo diseño conceptual, estadístico y metodológico que la ENOE, su muestra se conformó de 72% entrevistas cara a cara y 28% de entrevistas telefónicas.

## 2.2 Programas y acciones federales vinculados a los grupos con mayores afectaciones por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19)

Una vez que fueron definidos y contextualizados los grupos con mayores afectaciones por la emergencia sanitaria se comenzó con la segunda parte del análisis, que consistió en la vinculación de los programas y acciones federales de desarrollo social establecidas en el PEF 2021 con estos grupos.

Este análisis tiene por objetivo principal identificar los bienes y servicios otorgados por programas y acciones federales de desarrollo social que podrían ayudar a atenuar la caída del ingreso y las afectaciones en el bienestar de la población, esto ante el contexto adverso y de incertidumbre derivado de la emergencia sanitaria provocada por la COVID-19. Para cumplir con el objetivo se utilizó la metodología que se muestra en la Figura 7 y que se desarrolla a continuación.

**Figura 7. Metodología para la vinculación de los programas y acciones federales de desarrollo social con los grupos con mayores afectaciones por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19)**



Fuente: Elaboración CONEVAL.

La metodología utiliza como base los programas del Listado CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2021 (Listado Federal 2021), instrumento publicado por el CONEVAL cada ejercicio fiscal con la finalidad de dar a conocer la oferta gubernamental en materia de desarrollo social e identificar el universo de actuación del Consejo, utilizando como fuente principal de información el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Es importante señalar que, si bien el Listado Federal 2021 está compuesto por 123 programas y acciones federales, en este ejercicio se analizaron 122, debido a que

posterior a la publicación del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2021 el Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia (PSVJF) se fusionó con el Programa Apoyo para el Bienestar de las niñas y niños hijos de madres trabajadoras (PABNNHMT).

Una vez recopilada la información de los 122 programas y acciones federales, se estructuró de acuerdo con sus características generales, población objetivo, criterios de priorización, tipos de apoyos y sus particularidades, empleando como fuentes de información las ROP, LOP, MIR y documentos oficiales emitidos por las dependencias responsables de la operación de cada una de las intervenciones.

Posteriormente, se seleccionaron los programas que tienen dentro de su población objetivo o de sus criterios de priorización a personas que forman parte de los grupos con mayores afectaciones por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), contemplando que las fuentes de información consultadas debían mencionar explícitamente a alguno de estos grupos, ya sea en sus criterios de priorización o en su población objetivo.

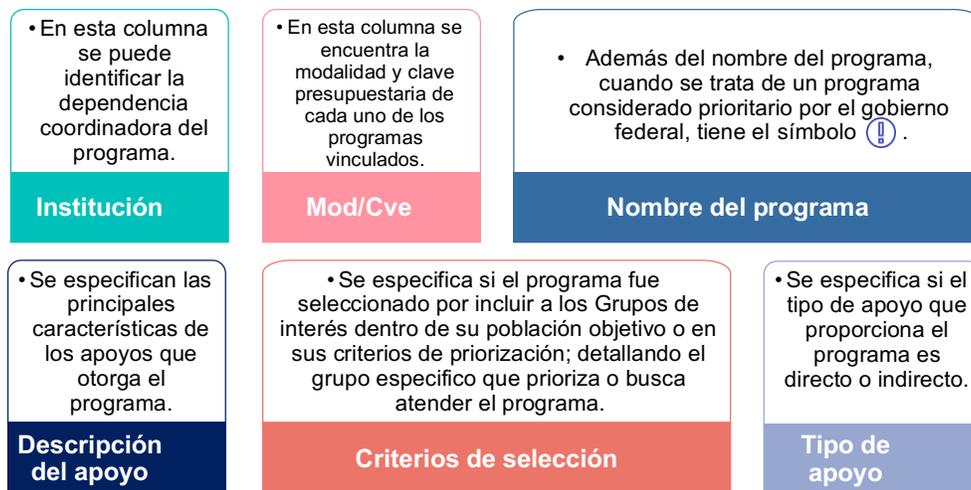
A continuación, se analizaron los tipos de apoyo de cada una de las acciones vinculadas para catalogar sus apoyos en directos e indirectos. Los apoyos directos hacen referencia a aquellos que son entregados directamente a la población ya sea en forma de transferencias monetarias directas, como las becas para estudiantes o en forma de servicios, como atención médica especializada. Mientras que, los apoyos indirectos son aquellos que, si bien no son entregados de forma directa a la población, podrían tener efectos positivos en su bienestar, como los subsidios a instituciones educativas y de salud, así como los apoyos económicos para la instrumentación de proyectos dirigidos a diferentes grupos de la población como pueden ser personas con discapacidad.

Respecto a las clasificaciones presentadas, debido a la población objetivo y a los diferentes tipos de apoyo de cada programa, algunos de ellos están diseñados para atender a más de un grupo y otorgan apoyos tanto directos como indirectos.

Después, se identificaron y se señalaron los programas y acciones de desarrollo social que el gobierno federal considera prioritarios<sup>9</sup>, ya que están diseñados “para apoyar a los más necesitados y reactivar la economía nacional desde abajo y para todos” (Gobierno de México, s. f.).

Finalmente, los resultados del análisis se presentaron en tablas con las características señaladas en la Figura 8.

**Figura 8. Estructura de las tablas de resultados del análisis de programas y acciones federales vinculados a los grupos con mayores afectaciones por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19)**



Fuente: Elaboración CONEVAL.

### 3. Avance en la orientación a resultados

#### 3.1 Análisis de Similitudes de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2021

El análisis de similitudes se desarrolla en cuatro etapas: i) identificación de características de programas sociales, ii) análisis de clases latentes, iii) análisis al

<sup>9</sup> Los proyectos y programas prioritarios del Gobierno de México se encuentran disponibles en el siguiente enlace: <https://www.gob.mx/proyectosyprogramasprioritarios>

interior de las clases para identificar el grado de similitud y iv) selección y análisis de los casos para la presentación de resultados.

En la primera etapa se sistematizó la información de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social del ejercicio fiscal 2021 tomando en cuenta cuatro categorías de atributos a través de 42 variables, de acuerdo con su derecho básico asociado, etapa de vida, grupo de atención y tipo de apoyo. Estos programas se identificaron mediante el Listado CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2021 (Listado Federal 2021). Posteriormente, se retomó la información disponible del Inventario Federal 2019 para obtener variables que no forman parte del Listado Federal 2021. Esta información se complementó a partir de los documentos normativos de los programas, tales como sus ROP o LOP, diagnósticos, MIR, entre otros.

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

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

En la cuarta etapa, se identificaron los casos con un grado de similitud a 98 y 100 por ciento y se realizó un análisis exhaustivo de estos, considerando si se trataba de casos de similitud y complementariedad causados por variables no

contempladas y que no ameritaban un análisis posterior. En aquellos casos que requerían un análisis más profundo, se realizó un diagnóstico general de las razones por las cuales dos o más programas tienen un alto grado de similitud, así como de las posibles acciones de mejora de coordinación, simplificación operativa y focalización que podrían contribuir a potenciar su efectividad.

### *3.2 Resumen del desempeño de los programas sociales 2019-2020*

Este resumen fue elaborado con base en la Ficha Inicial de Monitoreo y Evaluación 2019-2020, establecida como la evaluación anual a los programas y acciones federales de desarrollo social en el Programa Anual de Evaluación de los Programas Presupuestarios y Políticas Públicas de la Administración Pública Federal para el Ejercicio Fiscal 2020 (PAE20) (CONEVAL & SHCP, 2020)<sup>10</sup>. Adicionalmente, se integra a partir de elementos derivados del Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social, la MIR, evaluaciones realizadas a los programas presupuestarios y otras fuentes de información, a partir de lo cual se realiza una valoración del desempeño de los programas federales de desarrollo social. Para la edición de este año, el Resumen del Desempeño analiza 23 variables a los 151 programas y acciones de desarrollo social para el ejercicio fiscal 2020.

---

<sup>10</sup> De acuerdo con el numeral 52 del PAE20 las dependencias y entidades que operen y coordinen los programas presupuestarios enlistados en el Anexo 2b del mismo documento deberán realizar una Ficha Inicial de Monitoreo y Evaluación 2019-2020 la cual será considerada como la evaluación anual, de conformidad con el artículo 78 de la LGDS. Puede consultar el PAE20 en el siguiente enlace: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE\\_2020.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE_2020.pdf)

### 3.3 Monitoreo de programas y políticas sociales

#### Monitoreo de políticas sociales

La Planeación Nacional del Desarrollo es la ordenación racional y sistemática de acciones que tienen como propósito la transformación de la realidad del país. Mediante la planeación se fijan objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignan recursos, responsabilidades, tiempos de ejecución, se coordinan acciones y se evalúan los resultados (Ley de Planeación Art. 3 DOF, 1983). El Plan Nacional de Desarrollo (PND) plantea los objetivos estratégicos considerados necesarios para alcanzar un desarrollo equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible por parte de la administración en turno; y es elaborado por el presidente de la República en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el monitoreo de políticas sociales, la revisión de los objetivos se compone de dos dimensiones: la identificación de la población objetivo y la correcta especificación de un resultado de interés sectorial. Para ello, se cuenta con tres categorías de enfoque: resultados, coordinación y gestión (CONEVAL, 2020d).

**Figura 9. Tipos de enfoque de los objetivos prioritarios**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Para la revisión de los indicadores, se cuentan con cinco criterios mínimos de calidad, cuyo cumplimiento permite brindar un correcto seguimiento al cumplimiento

de los objetivos planteados por el programa: claridad, relevancia, monitoreabilidad, pertinencia temática y adecuación. A continuación, se expone la definición de cada uno (CONEVAL, 2020d).

**Figura 10. Criterios de calidad de los indicadores**



Fuente: Elaboración del CONEVAL

A su vez, cada uno de los criterios se divide en una serie de subcriterios sobre los que se asignó un puntaje de valoración. A partir del cumplimiento de estos, cada indicador obtiene una calificación entre 0 y 100 por ciento para cada uno de los cinco criterios de calidad. Posteriormente, cada criterio percibe una ponderación diferente para obtener una calificación global por indicador. La pertinencia temática adquiere el mayor peso, ya que nos permite identificar si la medición aporta información sobre un resultado o, en su defecto, acciones de coordinación o gestión requeridas para ello. Asimismo, la relevancia obtiene un peso relativamente alto, pues se refiere a la vinculación entre el indicador y el objetivo correspondiente del programa<sup>11</sup> (CONEVAL, 2020d).

<sup>11</sup> Para mayor detalle respecto de los subcriterios y su ponderación consultar la Metodología para la Revisión de Objetivos e Indicadores de los Programas del ámbito social derivados del PND 2019-2024, disponible en [https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/metodologia/Metodologia\\_revision\\_sectoriales.pdf](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/metodologia/Metodologia_revision_sectoriales.pdf)

A partir de la calificación global de cada indicador, se le asigna una categoría de calidad. Estas están diseñadas de tal forma que a un indicador se le asigna oportunidad de mejora en caso de no ser, al menos, relevante y pertinente o si, en su defecto, no cumple con el criterio de pertinencia e incorpora el 100% de claridad, monitoreabilidad y adecuación. De esta forma, se concluye que los indicadores con oportunidad de mejora no aportan información relevante sobre el resultado esperado del programa derivado (CONEVAL, 2020d).

**Figura 11. Categorías de calidad de los indicadores**



Fuente: Elaboración del CONEVAL

### *Monitoreo de programas sociales*

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

Para analizar el grado de cumplimiento efectivo de metas que tuvieron los programas y acciones de desarrollo social, se llevan a cabo dos fases, en la primera se estima el nivel de logro de cada indicador asociado a su objetivo principal (Propósito) y a los entregables que otorga a su población beneficiaria (Componentes) con base en la información de su cumplimiento de meta, calidad, y contemplando la congruencia en el ajuste de metas ante modificaciones presupuestarias. En la segunda fase se estima el cumplimiento efectivo de metas de cada programa y acción social con base en los niveles de logro de los indicadores

de Propósito y de Componentes, y se calcula en una escala 0-1 como un promedio ponderado de la siguiente forma:

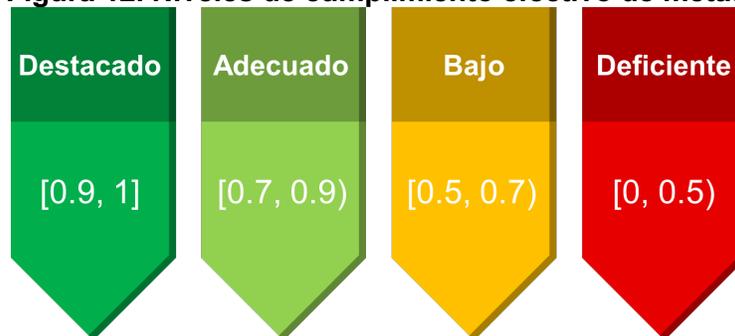
$$CEM_{k_i} = \frac{0.7}{n_{P_{k_i}}} \sum_{l_p=1}^{n_{P_{k_i}}} NL_{l_p k_i} + \frac{0.3}{n_{C_{k_i}}} \sum_{l_c=1}^{n_{C_{k_i}}} NL_{l_c k_i}$$

donde:

- $CEM_{k_i}$  Cumplimiento efectivo de metas del programa o acción social k que coordina la dependencia o entidad i.
- $NL_{l_p k_i}$  Nivel de logro del indicador l de propósito del programa o acción social k que coordina la dependencia o entidad i.
- $NL_{l_c k_i}$  Nivel de logro del indicador l de componentes del programa o acción social k que coordina la dependencia o entidad i.
- $n_{P_{k_i}}$  Número de indicadores de nivel propósito del programa o acción social k que coordina la dependencia o entidad i.
- $n_{C_{k_i}}$  Número de indicadores de nivel componentes del programa o acción social k que coordina la dependencia o entidad i.

Con base en el valor del cumplimiento efectivo de metas de cada programa y acción social, estos se clasifican en alguno de los siguientes cuatro niveles:

**Figura 12. Niveles de cumplimiento efectivo de metas**



Fuente: Elaboración del CONEVAL

#### ***4. Brechas en el Acceso Efectivo a los Derechos Sociales de Grupos Históricamente Discriminados***

Estudios recientes señalan que la discriminación, entendiendo esta como un fenómeno social, sistemático e histórico, es una de las causas de las diferencias socioeconómicas observadas entre grupos poblacionales, en tanto genera asimetrías en términos del ingreso, capacidad para el ejercicio de las libertades, los derechos y las oportunidades (Hernández, 2010; Rincón, 2010; Rodríguez, 2010, 2018). En este sentido, tanto en la medición multidimensional de la pobreza como en los diferentes análisis sobre los derechos sociales realizados por el CONEVAL, se advierte que hay grupos de población cuyo ejercicio de derechos se encuentra sistemáticamente comprometido, en el que se observan obstáculos o menores niveles de bienestar respecto al promedio de la población (CONEVAL, 2020a).

Derivado de lo anterior, el CONEVAL reconoce que la discriminación hacia diferentes grupos de la población genera brechas que impiden el ejercicio efectivo de sus derechos sociales (CONEVAL, 2017), por lo tanto, utilizar el término grupos históricamente discriminados, permite hacer referencia a distintos colectivos sociales que enfrentan una situación de desventaja en materia de derechos como resultado de una práctica discriminatoria (CONEVAL, 2020a). Adicionalmente, en el contexto de la pandemia por COVID-19, se considera que estos obstáculos pueden profundizarse y limitar aún más el bienestar de estos grupos (CONEVAL, 2020c, 2021).

**Figura 13. Conceptualización de Grupos Históricamente Discriminados**

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

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Nota: Se considera un hogar indígena aquél en el que el jefe o la jefa, “su cónyuge o alguno de los ascendientes (madre, padre, madrastra o padrastro, abuelo (a), bisabuelo (a), tatarabuelo (a), suegro (a)) declaró ser hablante de alguna lengua indígena”. La definición de persona con discapacidad corresponde a la a Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud.

Esta lista de GHD no se considera limitativa, pues hay otros grupos que podrían entrar en esta categoría (personas migrantes y jornaleras agrícolas); sin embargo, las limitaciones de información no han permitido un mayor análisis.

Como se ha mencionado, los GHD enfrentan desventajas con respecto al resto de la población. Con el objetivo de contextualizar las brechas que enfrentan estos grupos, el CONEVAL, a través del SIDS, proporciona información acerca de la calidad, disponibilidad y accesibilidad a los derechos sociales para profundizar en el análisis del acceso efectivo a los mismos. El SIDS no sustituye a la medición multidimensional de la pobreza ni la modifica (CONEVAL, 2019b).

La importancia de lo anterior en el contexto del documento es que una de las principales obligaciones del Estado consiste en identificar las brechas en el ejercicio efectivo de derechos por parte de aquellos grupos sociales que en un momento determinado requieren una atención prioritaria. En la búsqueda de que el PEF 2022 sirva como un instrumento para la atención de estos grupos, el CONEVAL realiza

un análisis de los anexos transversales relevantes en la materia, identificando y cuantificando aquellos programas relevantes según su contribución al acceso efectivo a cada uno de los derechos sociales o a la disminución de la pobreza, así como mostrando los montos presupuestarios asignados a estas intervenciones. La metodología para determinar la relevancia de los programas se presenta en los **Cuadro 1 Cuadro 2**, mientras que los anexos transversales incluidos en el análisis se presentan a continuación:

**Figura 14. Anexos transversales del PEF 2021 analizados en CPP**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

## 5. Referencias bibliográficas

- Banco de México. (BANXICO) (2020). Población No Económicamente Activa (PNEA), y Población Ocupada y Desocupada. <https://www.banxico.org.mx/TablasWeb/reportes-economias-regionales/julio-septiembre-2020/CE656389-1116-4BA8-A995-39E9BB5CA099.html>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). (2012). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Su Protocolo Facultativo. [https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/7\\_Cartilla\\_PIDESCyPF.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/7_Cartilla_PIDESCyPF.pdf)
- Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). (2016a). Lineamientos Técnicos: Sistema de Captación de agua de lluvia con fines de abasto de agua potable a nivel vivienda. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/152776/LINEAMIENTOS\\_CAPTACI\\_N\\_PLUVIAL.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/152776/LINEAMIENTOS_CAPTACI_N_PLUVIAL.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2016b). Lineamientos Técnicos: Sistema de tratamiento de aguas residuales a nivel vivienda en zona rural. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/152777/LINEAMIENTOS\\_TRATAMIENTO\\_AGUAS\\_NIVEL\\_VIVIENDA.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/152777/LINEAMIENTOS_TRATAMIENTO_AGUAS_NIVEL_VIVIENDA.pdf)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2017). Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2016. [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/IEPDS\\_2016.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/IEPDS_2016.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2018). Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018. <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Paginas/IEPDS-2018.aspx#:~:text=El%20Informe%20de%20Evaluaci%C3%B3n%20de,%20sus%20planes%20y%20programas>
- \_\_\_\_\_. (2019a). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México (Tercera edición) (Tercera). <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Metodologia-medicion-multidimensional-3er-edicion.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2019b). Sistema de Información de Derechos Sociales: Hacia una medición del estado del desarrollo. [https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/SIDS/Documento%20Conceptual\\_Metodológico.pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/SIDS/Documento%20Conceptual_Metodológico.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2020a). Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2020. [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Informes/IEPDS\\_2020.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Informes/IEPDS_2020.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2020b). La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México. [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica\\_Social\\_COVID-19.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica_Social_COVID-19.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2020c). La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México.

- [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica\\_Social\\_COVID-19.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica_Social_COVID-19.pdf)  
\_\_\_\_\_ (2020d). Metodología para la revisión de objetivos e indicadores de los programas del ámbito social derivados del PND 2014-2024. [https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/metodologia/Metodologia\\_revision\\_sectoriales.pdf](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/metodologia/Metodologia_revision_sectoriales.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2021). De la emergencia a la recuperación de la pandemia por la Covid-19: La política social frente a desastres. [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica\\_social\\_atencion\\_a\\_desastres.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica_social_atencion_a_desastres.pdf)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), & Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2020). Programa Anual de Evaluación de los Programas Presupuestarios y Políticas Públicas de la Administración Pública Federal para el Ejercicio Fiscal 2020. [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE\\_2020.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE_2020.pdf)
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (1983). Ley de Planeación. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de febrero de 2018. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59\\_160218.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2004). Ley General de Desarrollo Social (LGDS). Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2018. [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/Ley\\_General\\_de\\_Desarrollo\\_Social.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/Ley_General_de_Desarrollo_Social.pdf)
- Gobierno de México. (s. f.). Proyectos y Programas Prioritarios. <https://www.gob.mx/proyectosyprogramasprioritarios>
- Hernández, G. (2010). Escasez, exclusión y discriminación. En M. L. Fuentes & M. Székely, Un nuevo rostro en el espejo. Percepciones sobre discriminación en México (pp. 201-230). Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Institute for Global Health Sciences (IGHS). (2021). Mexico's Response to COVID-19: A Case Study. <https://globalhealthsciences.ucsf.edu/sites/globalhealthsciences.ucsf.edu/files/mexico-covid-19-case-study-english.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (s. f.-a). Estadísticas de desocupación. Recuperado 5 de mayo de 2021, de <https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/default.html?nc=622>
- \_\_\_\_\_ (s. f.-b). \_\_\_\_\_ Glosario. <https://www.inegi.org.mx/app/glosario/default.html?p=ENOE15#letraGloP>
- \_\_\_\_\_ (2014). La informalidad laboral. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Marco conceptual y metodológico. [https://www.inegi.org.mx/contenido/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/metodologias/ENOE/ENOE2014/informal\\_laboral/702825060459.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenido/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/metodologias/ENOE/ENOE2014/informal_laboral/702825060459.pdf)
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH). (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDESC). Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas.

- Recuperado de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2003). Directrices sobre una definición estadística de empleo informal, adaptadas por la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. <https://www.ilo.org/public/spanish/bureau/stat/download/guidelines/defempl.pdf>
- Rincón, G. (2010). Reflexiones sobre la Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. En M. L. Fuentes & M. Székely, Un nuevo rostro en el espejo. Percepciones sobre la discriminación en México (pp. 77-96). Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Rodríguez, J. (2010). Prejuicio y estigma en el imaginario colectivo de la discriminación en México. En M. L. Fuentes & M. Székely, Un nuevo rostro en el espejo. Percepciones sobre la discriminación en México (pp. 177-200). Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Rodríguez, J. (2018). Discriminación y pobreza: Cómo identificar la desventaja social. En G. Hernández, R. Aparicio, & F. Mancini, Pobreza y derechos sociales en México (Primera edición, pp. 611-652). Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales.