

La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México



¿Cómo implementar la estrategia?

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Consejo académico

Armando Bartra Vergés

Universidad Autónoma Metropolitana unidad Xochimilco

María del Rosario Cárdenas Elizalde

Universidad Autónoma Metropolitana

Guillermo Miguel Cejudo Ramírez

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Claudia Vanessa Maldonado Trujillo

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Salomón Nahmad Sittón

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

John Roberto Scott Andretta

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Secretaría Ejecutiva

José Nabor Cruz Marcelo

Secretario Ejecutivo

Thania Paola de la Garza Navarrete

Directora General Adjunta de Evaluación

Edgar A. Martínez Mendoza

Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz

Director General Adjunto de Administración

Alida Marcela Gutiérrez Landeros

Encargada de la Dirección General Adjunta de Pobreza

COLABORADORES**Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social****Equipo técnico****Dirección General Adjunta de Evaluación**

Thania De la Garza Navarrete
Liv Lafontaine Navarro
Janet Zamudio Chávez
Karina Barrios Sánchez
Alice Zahí Martínez Treviño
Eduardo Jaír Lizarraga Rodríguez
Rosa María Bejarano Arias
Osmar Marco Medina Urzúa
David Guillén Rojas
Haydée Valentina Herrera Saavedra
Christian Joel González Cuatianquis
Oscar David Mejía Arias
Andrea Karenina Torres Waskman
Juan Carlos Bernal Ruiz
Ari René Marneau Acevedo
Deniss Cruz Ortega
Mariana Suelem Luna Pareja
José Miguel Yáñez Reyes
Jorge Corti Aguilar
Leslie Magally Ramírez Hernández
Carolina Maldonado Carreño
Carla Andrea Valverde España
Alma Verónica Corona García
Sandra Ramírez García
Matilde Elizabeth Aguilar Martínez

**Dirección General Adjunta de
Coordinación**

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

**Dirección General Adjunta de
Análisis de la Pobreza**

Alida Marcela Gutiérrez Landeros
Mariana R. Galindo Orozco
Carolina Chávez Ruelas
David López-Lira Bayod
María Guadalupe Alcántara Manjarrez
Aketzali Natividad Martínez Santiago
Carlos Fabián Fuentes Rivas
Diana Cristina Ronquillo Zavala
Gabriela Pérez Guadián
Carlos Guadalupe Sánchez Avilez
David A. Rojas Rosey
Héctor Figueroa Palafox
Laura Georgina Álvarez Toledo
María Almendra Rojas Rodríguez
Alfonso Velázquez Solórzano
Jesús Emanuel Paredes Romero
Flor Araceli Ruiz Peña

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

APF	Administración Pública Federal
BIENESTAR	Secretaría de Bienestar
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CUIS	Cuestionario Único de Información Socioeconómica
IASA	Estrategia Integral de Asistencia Alimentaria
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
ENSANUT	Encuesta Nacional de Salud y Nutrición
FAM-AS	Fondo de Aportaciones Múltiples componente Asistencia Social
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FMI	Fondo Monetario Internacional
IDIC	Instituto de Desarrollo Industrial y Crecimiento Económico
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INER	Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias
INPC	Índice Nacional de Precios al Consumidor
INPI	Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas
INSABI	Instituto de Salud para el Bienestar
ITLP	Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza
JCF	Jóvenes Construyendo el Futuro
LPEI	Línea de Pobreza Extrema por Ingresos
LPI	Línea de Pobreza por Ingresos
MCS-ENIGH	Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares
NAFIN	Nacional Financiera
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional de Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PET	Programa de Empleo Temporal
PIB	Producto Interno Bruto
PROFECO	Procuraduría Federal del Consumidor
PUB	Padrón Único de Beneficiarios
ROP	Reglas de Operación
SARS-CoV 2	Coronavirus 2 del Síndrome Respiratorio Agudo Grave

- SE** Secretaría de Economía
- SEP** Secretaría de Educación Pública
- SHCP** Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- SIFODE** Sistema de Focalización de Desarrollo
- SISGE** Sistema de Información Social Georreferenciada
- STPS** Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- TICs** Tecnologías de la Información
- UnADM** Universidad Abierta y a Distancia de México

GLOSARIO

Actividad económica	Acción realizada por una persona, negocio, empresa o establecimiento, con la finalidad de producir bienes y servicios para el mercado. Incluye la producción agropecuaria para el autoconsumo y la autoconstrucción.
Atención primaria de salud	Asistencia sanitaria esencial y accesible a todos los individuos y las familias de la comunidad a través de medios aceptables para ellos, con su plena participación y a un costo asequible para la comunidad y el país.
Cama hospitalaria	Cama disponible para atención continua de pacientes admitidos para observación, cuidado, diagnóstico o tratamiento médico quirúrgico y no quirúrgicos, comúnmente desagregadas por tipo de servicio (incluye camas de internamiento, urgencias, recuperación, trabajo de parto, cirugía ambulatoria, cuidados intermedios, terapia intensiva, cunas de sanos e incubadoras de traslado).
Canasta alimentaria	Conjunto de alimentos cuyo valor sirve para construir la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos. Estos se determinan de acuerdo con el patrón de consumo de un grupo de personas que satisfacen con ellos sus requerimientos de energía y nutrientes.
Canasta no alimentaria	Es la canasta alimentaria más el valor monetario de otros bienes y servicios básicos.
Derechos sociales	Derechos para el desarrollo social definidos en el artículo 6° de la Ley General de Desarrollo Social: educación, salud, alimentación nutritiva y de calidad, vivienda digna y decorosa, disfrute de un medio ambiente sano, trabajo, seguridad social y los relativos a la no discriminación en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Diabetes mellitus	Comprende a un grupo heterogéneo de enfermedades sistémicas, crónicas, de causa desconocida, con grados variables de predisposición hereditaria y la participación de diversos factores ambientales que afectan el metabolismo intermedio de los hidratos de carbono, proteínas y grasas que se asocian fisiopatológicamente con una deficiencia en la cantidad, cronología de secreción o en la acción de la insulina.
Empleo informal	Todos los trabajadores, incluidos los del sector informal, que no cuentan con beneficios de seguridad social por parte de su trabajo.
Gasto de bolsillo en salud	Es el gasto directo de los consumidores en consultas, hospitalizaciones, medicamentos, estudios de laboratorio o gabinete, procedimientos ambulatorios y medicamentos, entre otros.
Línea de pobreza extrema por ingresos	Referente monetario que permite identificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no puede adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada.

Línea de pobreza por ingresos	Referente monetario que permite identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que precisa para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias).
Mortalidad	Número de defunciones ocurridas en un lugar y tiempo determinado. Las categorizaciones frecuentemente empleadas de mortalidad son por sexo, causa, edad y lugar de residencia.
Obesidad	Enfermedad caracterizada por el exceso de tejido adiposo en el organismo, la cual se determina cuando en las personas adultas existe un índice de masa corporal igual o mayor a 30 kg/m ² .
Población desocupada	Personas que, sin estar ocupadas en la semana de referencia, buscaron activamente incorporarse a alguna actividad económica en algún momento del último mes transcurrido.
Población económicamente activa	Personas de 12 o más años que realizaron o tuvieron vínculo con la actividad económica (población ocupada) o que buscaron activamente realizar una (población desocupada).
Población no pobre multidimensional y no vulnerable	Población cuyo ingreso es igual o superior a la línea de pobreza por ingresos y no tiene carencia social alguna.
Población vulnerable por carencias sociales	Población que no reporta carencias sociales y cuyo ingreso es inferior a la línea de pobreza por ingresos.
Población vulnerable por ingreso	Población que no reporta carencias sociales y cuyo ingreso es inferior a la línea de pobreza por ingresos.
Pobreza	Una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades.
Pobreza extrema	Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando 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; además, presenta al menos tres de las seis carencias sociales.
Pobreza moderada	Es aquella persona que, siendo pobre, no es pobre extrema. La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema.
Pobreza multidimensional	Es la misma definición de pobreza descrita en este mismo glosario, la cual se deriva de la medición de la pobreza en México que define la Ley General de Desarrollo Social. La palabra multidimensional se refiere a que la

	<p>metodología de medición de pobreza utiliza varias dimensiones o factores económicos y sociales en su concepción y definición.</p>
Protección social	<p>Protección de la seguridad económica de las personas y sus hogares ante eventos de la vida, como el desempleo, la enfermedad, la invalidez, la muerte y la vejez. También considera las limitaciones que ciertos hogares tienen para obtener un ingreso suficiente para adquirir una canasta básica alimentaria.</p>
Recursos humanos para la salud	<p>Individuos que reciben algún entrenamiento para ejecutar tareas relacionadas con el otorgamiento de servicios de salud personales o poblacionales.</p>
Sector informal	<p>Unidades económicas no agropecuarias que no están legalmente constituidas, operan a partir de los recursos de los hogares y cuyas relaciones laborales generalmente carecen de garantías.</p>
Seguridad social	<p>Derecho humano que tiene como objetivo el bienestar personal y social, y que comprende un conjunto de transferencias y servicios de carácter solidario que protegen a los individuos y las colectividades ante riesgos sociales; que reducen la vulnerabilidad social; y promueven la recuperación ante las consecuencias de un riesgo social materializado, dignificando así las distintas etapas de la vida, y promoviendo la inclusión y el reconocimiento de la diversidad social.</p>
Seguridad social contributiva	<p>Atención ligada a las y los trabajadores bajo una relación formal de trabajo que cubren cotizaciones y por lo tanto las contingencias derivadas de la imposibilidad de obtener ingresos son atendidas a través de seguros sociales.</p>
Sistema de protección social	<p>Un sistema constituido por dos subsistemas: uno de seguridad social contributiva y otro no contributivo.</p>
Sobrepeso	<p>Estado caracterizado por la existencia de un índice de masa corporal igual o mayor a 25 kg/m² y menor a 29.9 kg/m².</p>
Unidades de consulta externa	<p>Incluye consultorios rurales, consultorios urbanos, centros avanzados de atención primaria a la salud, centros de salud con servicio ampliado, consultorio delegacional, casa de salud, brigada móvil, unidad móvil, clínica de especialidades, centro de salud con hospitalización (unidad híbrida) y unidad de especialidades médicas.</p>
Zonas rurales	<p>Localidades menores a 2 mil 500 habitantes (de acuerdo con la metodología de la medición multidimensional de pobreza).</p>
Zonas urbanas	<p>Localidades con 2 mil 500 y más habitantes (de acuerdo con la metodología de la medición multidimensional de pobreza).</p>

¿CÓMO SE PUEDE IMPLEMENTAR?

La situación generada por la expansión de la COVID-19 provoca que las expectativas originales del gobierno cambien radicalmente. El crecimiento del PIB previsto antes de la pandemia para 2020; el fortalecimiento del mercado interno como consecuencia del aumento de las transferencias de los programas sociales, los ingresos de las remesas, así como una menor inflación y el aumento del gasto en inversión en infraestructura y sectores estratégicos (SHCP, 2019), son expectativas que tendrán que ser reconsideradas por el ejecutivo ante la crisis sanitaria y la inminente desaceleración de la economía.

Las fuentes del financiamiento para la expansión de la oferta gubernamental requerida en el esfuerzo por mitigar los efectos adversos de esta emergencia sanitaria, deben formar parte de la discusión de expertos y de los funcionarios gubernamentales que encabezan las medidas de atención, para identificar las mejores vías que permitan recaudar recursos, tales como una reforma fiscal, la reasignación de recursos que no son prioritarios durante la emergencia, el uso de partidas excepcionales, por mencionar algunas. Cada una tiene repercusiones que pueden afectar el crecimiento económico y la recuperación del país en el mediano y largo plazo.

Al respecto, recientemente el Congreso dispuso del Fondo para la Prevención y Atención de Emergencias, para que el Ejecutivo pueda obtener montos adicionales de financiamiento por una cantidad máxima de 180,733 millones de pesos. Este Fondo se puede utilizar ante una emergencia que ponga en riesgo a amplios sectores de la sociedad o genere afectaciones a la economía. El Fondo contempla utilizar los remanentes no ejercidos de las prerrogativas ordinarias de los partidos políticos que hayan sido reintegrados a la Tesorería de la Federación. Este será ejercido y administrado por la SHCP, previa opinión de un Comité Técnico que estará integrado por al menos un representante de las secretarías de Salud, Economía, Gobernación, Trabajo y Previsión Social, Seguridad Pública, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público y los que determine el titular del Ejecutivo. Los 180,733 millones de pesos se obtendrían de utilizar recursos que el Gobierno Federal planteaba ahorrar en 2020 que se le conoce como superávit primario, que es la diferencia entre los ingresos totales que tiene el gobierno para gastar en 2020, aprobados en la Ley de Ingresos 2020 menos los recursos que ejerce. Dichos ahorros son 0.7 por ciento del PIB y ascienden a 200,000 millones de pesos.

El 23 de abril de 2020 el Gobierno Federal estableció como prioritarios 38 programas, (DOF, 2020), de estos, 19 corresponden a intervenciones gubernamentales de desarrollo social, los cuales se listan en el cuadro 7; también se incluye una breve descripción de las medidas extraordinarias que implementará el Gobierno Federal para atender a las y los beneficiarios de estos programas en el contexto de la emergencia sanitaria por la COVID-19.

En este apartado se analiza el nivel de incidencia que pueden tener estos 19 programas y acciones de desarrollo social para apoyar a los sectores de la población que se

considera serán los más afectados por la pandemia: la población en situación de pobreza (urbana y rural), los trabajadores del sector formal e informal, las personas desempleadas y las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyME). En el cuadro 7 se indica en color verde cuando los apoyos pueden incidir sobre el ingreso de las poblaciones antes señaladas, ya que las atienden explícitamente y sus apoyos consisten en transferencias monetarias. En color amarillo se señalan aquellos que podrían afectar a la población, pues existe relación entre la que es atendida y la población de interés en la emergencia sanitaria. Finalmente, en rojo se señalan las intervenciones que no tiene incidencia directa en la población o no entregan transferencias monetarias. Cabe señalar que el análisis no considera si el apoyo es suficiente para subsanar el tamaño esperado en la caída del ingreso y por tanto mantener los niveles de consumo estables, sino que simplemente relaciona los mecanismos y el apoyo para llegar a la población de referencia.

Al respecto se destaca que ninguno de los programas se dirige explícitamente a la población en situación de pobreza, de acuerdo con la medición del CONEVAL, aunque podría coincidir con la priorización territorial aplicada por varios de los programas. Al no ser este el criterio de focalización no es posible asegurar que los programas afecten el ingreso de esta población. Se observan también diversos programas que atienden el ámbito rural, aunque se espera que los mayores efectos adversos de la pandemia sean en las zonas urbanas, se reconoce que una reducción en el consumo que se hace en el sector urbano afecta la demanda interna y por tanto la demanda en ámbito rural y el ingreso de esta población. Finalmente, hasta el momento ninguna acción está dirigida a la población que a raíz de la emergencia sanitaria perdió su empleo, lo que deja desprotegido a un amplio de la población, en particular si se considera que algunas estimaciones del desempleo esperado ascienden a 1.7 millones de personas, como se estableció en secciones anteriores en este documento (OIT, 2020).

Cuadro 1. Programas y acciones de desarrollo social considerados como prioritarios para continuar operaciones durante la emergencia sanitaria provocada por la enfermedad COVID-19. México, 2020

Dependencia	Mod y Cve	Programas	Descripción	Poblaciones afectadas por COVID-19						Modificaciones en el contexto del COVID-19*
				Ingreso de población en pobreza (urbana)	Ingreso de población en pobreza (rural)	Trabajadores formales	Trabajadores informales	Desempleo por COVID-19	MiPyMES	
SADER	S304	Programa de Fomento a la Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura ¹	Tiene el objetivo de fomentar las actividades primarias de pequeña y mediana escala que contribuyan a la autosuficiencia alimentaria y rescate del campo, con énfasis en la pesca y la acuicultura mediante la entrega de apoyos directos económicos (\$7,200 por beneficiario, entregado en una o más ministraciones) y en especie (semillas de ostión, alevines de trucha, alevines de tilapia, postlarvas de camarón) a pequeños productores pesqueros y acuícolas ubicados en las zonas rurales previstas en la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria							A partir de mayo, se entregarán apoyos directos a 190,000 pescadores.
SADER	U020	Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos	Tiene como objetivo incrementar el ingreso de los pequeños y medianos productores agropecuarios, para contribuir a mejorar su nivel de vida, a través del establecimiento de Precios de Garantía por tonelada de maíz, frijol, trigo panificable, arroz y leche, para contribuir a la autosuficiencia alimentaria. El pago de estos granos se realiza por ciclo agrícola y por tonelada: maíz blanco: 20 Ton: \$5,610; frijol: 15 Ton: \$14,500; arroz: 120 Ton: \$6,120; trigo panificable: 100 Ton: \$5,790							N.A.

Dependencia	Mod y Cve	Programas	Descripción	Poblaciones afectadas por COVID-19						Modificaciones en el contexto del COVID-19*
				Ingreso de población en pobreza (urbana)	Ingreso de población en pobreza (rural)	Trabajadores formales	Trabajadores informales	Desempleo por COVID-19	MiPyMES	
SADER	U022	Fertilizantes	El programa entregará un paquete de Fertilizantes de hasta 600 kilos a productores de pequeña escala ubicados en el estado de Guerrero, con el propósito de incrementar la producción de los cultivos prioritarios. Las zonas de atención estratégica son las ubicados en localidades de alto y muy alto grado de marginación, así como indígenas							N.A.
SADER	U023	Producción para el Bienestar	El objetivo del programa es incrementar la productividad, principalmente de granos básicos (maíz, frijol, trigo panificable, arroz, amaranto, chíca, y/o sistema milpa, entre otros), caña de azúcar y café de productores de pequeña y mediana escala, con superficies de hasta 20 hectáreas en tierras de temporal y de hasta cinco hectáreas en sistema de riego. Se entrega por hectárea o fracción de la superficie elegible del predio de productores de maíz, frijol: pequeño productor, \$1,600, mediano productor \$1,000. productor de café \$5,000 y productor caña de azúcar \$7,300							N.A.
SE	U006	Programa de Microcréditos para el Bienestar	El objetivo del programa es fortalecer las capacidades productivas y de emprendimiento de las Personas Microempresarias que viven en municipios de media, alta y muy alta							N.A.

Dependencia	Mod y Cve	Programas	Descripción	Poblaciones afectadas por COVID-19						Modificaciones en el contexto del COVID-19*
				Ingreso de población en pobreza (urbana)	Ingreso de población en pobreza (rural)	Trabajadores formales	Trabajadores informales	Desempleo por COVID-19	MiPyMES	
			marginación para promover la creación de nuevos y mejores empleos, a través de la entrega de apoyos directos para el financiamiento (\$6,000 sin intereses), asesoría y capacitación							
SE IMSS	SD	Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares	Con el objetivo de contribuir a la permanencia de los Micronegocios ante la crisis económica derivada de la emergencia sanitaria ocasionada por el virus SARS-CoV2, tanto para salvaguardar su actividad económica como para mantener los empleos que generan, mediante financiamientos a micronegocios del sector formal e informal, así como a empresas con registro patronal en el IMSS que han preservado su plantilla laboral en el 2020. El programa entrega apoyos financieros directos en áreas urbanas mediante dos modalidades: i) Microempresa familiar; ii) Crédito Solidario a la Palabra. En ambas modalidades, el apoyo es por un monto de \$25,000 para reembolsarlo a partir de un esquema que preserve el valor real de los recursos. Para ello se contará con tres meses de gracia, y a partir del cuarto mes se realizarán 33 reembolsos mensuales. Por un lado, otorgará 1 millón de créditos a pequeños negocios de personas registradas en el Censo del Bienestar.							Medida extraordinaria de reciente creación

Dependencia	Mod y Cve	Programas	Descripción	Poblaciones afectadas por COVID-19						Modificaciones en el contexto del COVID-19*
				Ingreso de población en pobreza (urbana)	Ingreso de población en pobreza (rural)	Trabajadores formales	Trabajadores informales	Desempleo por COVID-19	MiPyMES	
			Entrega de créditos a las empresas registradas que al 15 de abril de 2020 tenían el mismo número de empleados que el promedio del primer trimestre de 2020. Los créditos serán por \$25,000 con tasas ajustadas según el tamaño de las empresas y de acuerdo con las tasas de interés interbancario de equilibrio							
SEP	S072	Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez	Se otorga una beca de \$800 mensuales que se entregarán en forma bimestral (\$1,600) por los diez meses del ciclo escolar por hogar que cuente con una niña o niño inscrito en la educación básica. El programa prioriza por zonas de alto rezago social, pobreza extrema y zonas de alto grado de marginación, así como en municipios indígenas							N.A.
SEP	U083	Universidades para el Bienestar Benito Juárez García	Implantación y operación de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez en municipios de alta y muy alta marginación, que brinden servicios de educación superior gratuitos y de calidad a jóvenes con bachillerato terminado							N.A.
SEP	U084	Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez	El programa otorga de becas de \$800 mensuales entregados bimestralmente por estudiante (\$1,600 bimestrales), durante los diez meses que dura el ciclo escolar, con el propósito de que los becarios							N.A.

Dependencia	Mod y Cve	Programas	Descripción	Poblaciones afectadas por COVID-19						Modificaciones en el contexto del COVID-19*
				Ingreso de población en pobreza (urbana)	Ingreso de población en pobreza (rural)	Trabajadores formales	Trabajadores informales	Desempleo por COVID-19	MiPyMES	
			permanezcan en las instituciones públicas de Educación Media Superior del Sistema Educativo Nacional. Se dirige a población en localidades o municipios indígenas, localidades o municipios de alta o muy alta marginación o en Zonas de Atención Prioritaria							
SEP	U280	Jóvenes Escribiendo el Futuro	El programa contribuye al bienestar social e igualdad mediante el otorgamiento de becas escolares a alumnas y alumnos en condición de pobreza o vulnerabilidad, que vivan en zonas con altos índices de violencia, así como a estudiantes de origen indígena y afrodescendientes, que estén inscritos en alguna institución prioritaria de Educación Superior del Sistema Educativo Nacional, para su permanencia y terminación escolar. La beca consta de \$2,400 mensuales entregados bimestralmente por becario (\$4,800 bimestrales), durante los diez meses que dura el ciclo escolar							N.A.
SEP	U282	La Escuela es Nuestra	El programa tiene como objetivo general el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de los planteles públicos de educación básica, empezando en una primera etapa, por los ubicados en zonas de muy alta y alta marginación y							N.A.

Dependencia	Mod y Cve	Programas	Descripción	Poblaciones afectadas por COVID-19						Modificaciones en el contexto del COVID-19*
				Ingreso de población en pobreza (urbana)	Ingreso de población en pobreza (rural)	Trabajadores formales	Trabajadores informales	Desempleo por COVID-19	MiPyMES	
			localidades de población indígena, mediante la aportación de un subsidio económico directo a las comunidades escolares para el mantenimiento, rehabilitación, equipamiento y/o construcción de espacios educativos. El monto del subsidio puede ser de hasta \$500,000, en función de la disponibilidad presupuestal y la matrícula							
SALUD	U013	Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral	Incrementar el acceso y la prestación de servicios de salud que demanda la población en condiciones de alta o muy alta marginación y sin acceso a seguridad social laboral, a través de la disponibilidad de infraestructura física adecuada, medicamentos e insumos, equipo médico y recursos humanos suficientes para las unidades médicas de las redes de servicios de salud (establecimientos de salud fijos y móviles), mediante la transferencia de recursos a las entidades federativas y al IMSS Bienestar, a fin de contribuir al bienestar social e igualdad mediante la disminución de las brechas de desigualdad en salud originada por la condición laboral de las personas							N.A.
STPS	U280	Jóvenes Construyendo el Futuro	El programa tiene el objetivo de integrar a jóvenes entre 18 a 29 años que no estudian y no trabajan en							N.A.

Dependencia	Mod y Cve	Programas	Descripción	Poblaciones afectadas por COVID-19						Modificaciones en el contexto del COVID-19*
				Ingreso de población en pobreza (urbana)	Ingreso de población en pobreza (rural)	Trabajadores formales	Trabajadores informales	Desempleo por COVID-19	MiPyMES	
			actividades de capacitación en el trabajo y alejar a jóvenes del desempleo y de conductas antisociales. El programa entrega a sus beneficiarios una beca mensual (\$3,600), así como un seguro médico con cobertura de las ramas de accidentes, enfermedades, maternidad y de riesgos de trabajo que se otorgará a través del IMSS y una constancia de capacitación, por un periodo de hasta 12 meses. El programa prioriza a los solicitantes que habiten en zonas con población mayoritariamente indígena, con mayor grado de marginación y con altos índices de violencia							
SEDATU	S273	Programa de Mejoramiento Urbano (PMU)	Realizar Intervenciones Integrales que mejoren las condiciones de habitabilidad en comunidades de escasos recursos y colonias con altas de marginación y violencia, rehabilitando espacios públicos y viviendas							N.A.
SEDATU SEP SALUD CULTURA	U281	Programa Nacional de Reconstrucción	El programa atiende a la población afectada por los sismos de septiembre de 2017 y febrero de 2018, mediante el impulso de proyectos y acciones de reconstrucción de viviendas, infraestructura física educativa, infraestructura de salud, así como para la restauración, rehabilitación,							N.A.

Dependencia	Mod y Cve	Programas	Descripción	Poblaciones afectadas por COVID-19						Modificaciones en el contexto del COVID-19*
				Ingreso de población en pobreza (urbana)	Ingreso de población en pobreza (rural)	Trabajadores formales	Trabajadores informales	Desempleo por COVID-19	MiPyMES	
			mantenimiento y capacitación para la prevención y la conservación de bienes culturales, históricos, arqueológicos y artísticos							
BIENESTAR	S174	Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras	Contribuir al mejoramiento de las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de las madres, padres o tutores que trabajan buscan empleo o estudian que cuenten con un máximo de 3 niños y niñas dentro de un hogar, que habiten en municipios indígenas, de alto rezago social, pobreza extrema y zonas con alto grado de marginación y altos índices de violencia. Los apoyos serán monetarios debiendo cumplir las siguientes características: \$1,600.00 bimestrales a aquellos Madres, padres o tutores con un niño o niña entre 1 año y hasta un día antes de cumplir los 4 años; \$3,600.00 bimestrales, por cada niña o niño con discapacidad de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir los 6 años							Entrega de tarjetas del Bienestar para dispersar el apoyo vía transferencia bancaria
BIENESTAR	S176	Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	Contribuir al bienestar de la población adulta mayor a través del otorgamiento de una pensión no contributiva. En zonas indígenas el apoyo es a partir de los 65 años y en zonas, en el resto del país se beneficiará a mayores de 68 años o							Se realizó el pago adelantado de apoyos correspondientes a dos bimestres.

Dependencia	Mod y Cve	Programas	Descripción	Poblaciones afectadas por COVID-19						Modificaciones en el contexto del COVID-19*
				Ingreso de población en pobreza (urbana)	Ingreso de población en pobreza (rural)	Trabajadores formales	Trabajadores informales	Desempleo por COVID-19	MiPyMES	
			más. El monto del apoyo económico es de \$1,275 mensuales que serán entregados bimestralmente. El apoyo es universal							
BIENESTAR	U009	Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	Es una pensión mensual de \$1,275 de entrega bimestral, dirigida a niñas, niños, jóvenes con discapacidad permanente de cero a veintinueve años; personas indígenas de treinta a sesenta y cuatro años; adultos con Discapacidad Permanente de treinta a sesenta y siete años; que habiten en zonas de población mayoritariamente indígena, zonas con mayor grado de marginación o zonas con altos índices de violencia.							Se realizó el pago adelantado de apoyos correspondientes a dos bimestres.
BIENESTAR	U010	Sembrando Vida	Incentiva a los sujetos agrarios a establecer sistemas productivos agroforestales y otorga un apoyo económico directo mensual de \$5,000. Atiende a los sujetos agrarios que tengan un ingreso inferior a la línea de bienestar rural, que tengan 2.5 hectáreas ubicados en zonas con alto potencial ambiental, forestal y de producción de alimentos. Además del apoyo monetario se puede contar con los siguientes apoyos en especie: plantas, insumos, herramientas, viveros comunitarios y biofábricas. Adicionalmente, contarán con							Beneficios a 200,000 sembradores, adicionales a los 230,000 que atiende actualmente.

Dependencia	Mod y Cve	Programas	Descripción	Poblaciones afectadas por COVID-19						Modificaciones en el contexto del COVID-19*
				Ingreso de población en pobreza (urbana)	Ingreso de población en pobreza (rural)	Trabajadores formales	Trabajadores informales	Desempleo por COVID-19	MiPyMES	
			acompañamiento técnico y formación permanente							

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

* La descripción de los programas fue elaborada a partir de las Reglas de Operación y Lineamientos de Operación del ejercicio fiscal 2019.

** Con información obtenida de las siguientes fuentes:

- DECRETO por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592205&fecha=23/04/2020.
- Nota de prensa publicada el 27 de marzo de 2020, disponible en: <https://www.proceso.com.mx/623585/pensiones-para>.
- Nota de prensa publicada el 5 de abril en el Sitio Oficial de Andrés Manuel López Obrador, disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/2020/04/05/presidente-anuncia-acciones-para-la-reactivacion-economica-ante-COVID-19-en-primer-informe-del-ano-al-pueblo-de-mexico-2/>.
- Nota de prensa publicada por la Presidencia de la República, el día 6 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/nada-nos-hara-regresar-al-pasado-afirma-presidente-al-presentar-informe-al-pueblo-de-mexico?idiom=es-MX>.
- Nota de prensa publicada el 23 de abril de 2020, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/inicia-bienestar-entrega-de-tarjetas-para-hijos-de-madres-trabajadoras>
- Comunicado de Prensa 035 de la SE Ante la pandemia del coronavirus, fortalece Gobierno Federal apoyo a pequeños negocios, disponible en <https://www.gob.mx/se/prensa/ante-la-pandemia-del-coronavirus-fortalece-gobierno-federal-apoyo-a-pequenos-negocios-240880?idiom=es>.

¹ El Programa de Fomento a la Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura inició operaciones en 2020, por lo que la información que se presenta corresponde a las Reglas de Operación 2020, disponibles en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590429&fecha=25/03/2020.

² El Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares inició operaciones en 2020, por lo que la información que se presenta corresponde a los Lineamientos de Operación 2020 publicados el 24 de abril de 2020, disponibles en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592265&fecha=24/04/2020. Así como su modificación publicada el 27 de abril de 2020 disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592325&fecha=27/04/2020.

Como se ha explicado, no todos los programas que otorgan transferencias al ingreso son relevantes en el contexto de la emergencia. Por ejemplo, la mayor parte de la población que beneficia el Programa de Pensión para Adulto Mayor se encuentra fuera del mercado laboral, por lo que es razonable suponer que no sufrirán afectaciones adicionales a las que se refieren a los riesgos de salud. De igual manera, los programas que se dirigen al sector rural podrían ser menos relevantes durante la emergencia en relación con los urbanos, ya que se espera que las afectaciones económicas más intensas se observen en las ciudades, incluso cuando menores niveles de consumo en el ámbito urbano afecten también la demanda de bienes en el sector rural y por tanto los ingresos de la población. En este contexto, algunas de las medidas anunciadas por el Gobierno Federal podrían no ser suficientes para llegar a toda la población que se verá afectada con mayor severidad.

Para conocer el tamaño de los recursos que se deben invertir para financiar estos apoyos adicionales a los ya anunciados por el Poder Ejecutivo, así como la expansión de algunos programas que no han sido considerados en las medidas extraordinarias, pero que pueden ser de utilidad para aliviar los futuros efectos en la pobreza, en esta sección se analizan dichos costos, así como las limitantes operativas que existen para su implementación. Los programas analizados se describen a continuación:

A cargo de la Secretaría de Bienestar tres programas: 1) Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente; 2) Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras; y 3) Sembrando Vida.

- El programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente busca atender a las personas con alguna discapacidad permanente (indígenas y no indígenas), otorgándoles un apoyo económico de \$1,310 mensuales.
- El Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras entrega apoyos para que las mujeres trabajadoras y los padres solos pueda pagar servicios de guardería. Los montos son para las madres con hijas e hijos de un año y hasta un día antes de cumplir los cuatro años y ascienden a \$1,600.00 bimestrales, y en los casos de niña y niño con discapacidad de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir los seis años son de \$3,600 bimestrales.
- El programa Sembrando Vida otorga un apoyo económico directo mensual de \$5,000 a los sujetos agrarios que tengan un ingreso inferior a la línea de bienestar rural y tengan 2.5 hectáreas disponibles para trabajar en un proyecto agroforestal ubicados en zonas con alto potencial ambiental, forestal y de producción de alimentos.

La SEP coordina dos programas: 1) Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior; y 2) Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez.

- El programa Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez entrega una beca de \$800 mensuales (por diez meses) por hogar, cuando este tiene algún niño inscrito en la educación básica.

- El programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior busca apoyar económicamente a estudiantes que cursan la educación Media Superior en escuelas públicas. Se les otorga bimestralmente una beca de \$800 mensuales (\$1,600 bimestrales) hasta por diez meses.

Se consideran estos programas de la SEP, pues son los que atienden a población que cursa la educación obligatoria dada su importancia en prevenir el rezago educativo.

La STPS cuenta con el programa Jóvenes Construyendo el Futuro. La población objetivo del programa son las y los jóvenes de 18 a 29 años que no estudian y no trabajan; a estos se les otorga una beca de \$3,748 mensuales (hasta por 12 meses) además de proporcionarles prestaciones como Seguro Médico del IMSS en las ramas de enfermedades, maternidad y riesgos de trabajo.

La SE coordina el programa Microcréditos para el Bienestar. Este programa apoya a personas microempresarias que habitan en zonas de marginación media, alta y muy alta, a quienes se les otorgan apoyos económicos para el financiamiento de sus micronegocios, así como asesoría y capacitación. El primer apoyo consta de \$6,000, una vez que este es reembolsado se puede acceder a un préstamo de \$10,000 y finalmente uno de \$15,000.

El programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares, operado por la SE y el IMSS, entregará apoyos financieros directos en áreas urbanas mediante dos modalidades: i) Microempresa familiar; y ii) Crédito Solidario a la Palabra. En ambas modalidades, el apoyo es por un monto de \$25,000 (DOF, 2020f).

En el cuadro 8 se presentan los datos de presupuesto aprobado y ejercido, datos de la población objetivo y atendida, así como los montos de apoyo que entregaron los programas en 2019. La información corresponde al año 2019 y en algunos casos se encuentra disponible en medios públicos en la página de Transparencia Presupuestaria de la SHCP. Los programas analizados entregan transferencias directas, así que sus poblaciones se miden en términos de las personas que las reciben. Con excepción del programa Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez que entrega una beca por hogar, sin importar el número de hijos inscritos en la educación básica que habiten en él.

Cuadro 2. Programas prioritarios de la Administración Pública Federal. México, 2019-2024

Dependencia	Mod y Cve	Programa	2019						
			Presupuesto Ejercido (mdp) ¹	Unidad de Medida de la Población	Población Objetivo (PO)	Población Atendida (PA)	Eficiencia del programa (PA/POx100)	Monto de apoyo (mensual)	Monto de apoyo por beneficiario (anual) ²
SE IMSS	N.D.	Programa de Apoyo financiero a microempresas familiares ³	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
SE	U006	Programa de Microcréditos para el Bienestar (Tandas para el Bienestar)	\$2,187.0	Persona	1,575,563	349,722	22.20	\$6,000.0	\$6,000.0
SEP	S072	Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez	\$25,834.4	Hogar	10,014,936	3,727,453	37.22	\$800.0	\$8,000.0
SEP	U084	Beca Universal para Educación Media Superior	\$25,089.4	Estudiante	5,069,114	3,727,454	73.53	\$800.0	\$8,000.0
SEP	U280	Jóvenes Escribiendo el Futuro (Beca Bienestar Educación Superior)	\$6,211.9	Estudiante	1,401,195	313,523	22.38	\$2,400.0	\$24,000.0
STPS	U280	Jóvenes Construyendo el Futuro	\$22,008.4	Becario	930,000	1,331,131	143.13	\$3,600.0	\$43,200.0
BIENESTAR	U009	Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	\$8,983.7	Persona	817,007	815,923	99.87	\$1,275.0	\$15,300.0

Dependencia	Mod y Cve	Programa	2019						
			Presupuesto Ejercido (mdp) ¹	Unidad de Medida de la Población	Población Objetivo (PO)	Población Atendida (PA)	Eficiencia del programa (PA/POx100)	Monto de apoyo (mensual)	Monto de apoyo por beneficiario (anual) ²
BIENESTAR	S174	Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras ⁴	\$2,072.0	Madre, padre o tutor	860,228	149,314	17.36	\$800.0	\$9,600.0
BIENESTAR	U010	Sembrando Vida	\$14,141.5	Sujeto agrario	230,000	225,412	98.01	\$5,000.0	\$60,000.0
Total			\$92,386.76	N.A.	20,668,043	10,414,520	N.A.	\$15,675.0	\$114,100.0

Fuente: Elaboración de CONEVAL.

*Las cifras se presentan en términos nominales

1/Se reporta el presupuesto entregado con base en el Avance de Gasto del del cuarto trimestre del Presupuesto de Egresos de la Federación 2019, reportado en el Portal de Transparencia Presupuestaria.

2/La estimación del monto total de apoyos entregados anual, considera 12 meses, a excepción del programa Tandas para el Bienestar, que en sus Lineamientos de Operación de 2019 no define que los apoyos serán entregados de manera mensual, en este caso el monto corresponde al primer año. Por otro lado, los programas Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez, Beca Universal para Educación Media Superior y Jóvenes Escribiendo el Futuro, son entregadas hasta por 10 meses de acuerdo con sus reglas de operación.

3/ Programas presentados en la Conferencia Matutina del día 23 de abril de 2020 y SE (23 de 04 de 2020). Gobierno de México. Obtenido de Ante la pandemia del coronavirus, fortalece Gobierno Federal apoyo a pequeños negocios: <https://www.gob.mx/se/prensa/ante-la-pandemia-del-coronavirus-fortalece-gobierno-federal-apoyo-a-pequenos-negocios-240880?idiom=es>. La medida es operada por la SE y por el IMSS.

4/El programa S174 cuenta con dos montos de apoyos diferenciados: a) niños y niñas de 1 año y hasta un día antes de cumplir los 4 años, con un apoyo bimestral de \$1,600.00 y, b) niña y niño con discapacidad de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir los 6 años con un apoyo bimestral de \$3,600.00. Para el presente ejercicio se tomó el monto de apoyo de \$1,600.00 bimestrales.

A partir del cuadro 8 destaca lo siguiente:

- De acuerdo con la normatividad de los programas presentados, los montos de apoyos no comparten la misma temporalidad de entrega. Por ejemplo, Tandas para el Bienestar no define que los apoyos serán entregados de manera mensual. Estos se hacen en una sola exhibición y los tres créditos que puede otorgar tienen montos diferenciados. El primero es por \$6,000, el segundo por \$10,000 y el tercero por \$15,000 pesos. Por otro lado, los programas Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez, Beca Universal para Educación Media Superior y Jóvenes Escribiendo el Futuro, son entregadas hasta por 10 meses de manera bimestral.
- En diversos casos, la población atendida del programa se encuentra cercana o incluso rebasa la población objetivo que se reporta. Considerando que la población objetivo es aquella que puede cumplir con los criterios de elegibilidad para participar en el programa, se considera que, ante un escenario de expansión en la cobertura, dichos criterios podrían hacerse flexibles para llegar a un mayor número de población que presente la problemática. En particular por el contexto de bajos ingresos que se espera tener durante la emergencia sanitaria.
- Aunque se conocen los apoyos anuales que por normatividad deben entregar los programas, no siempre se entrega a un beneficiario el monto total, por diversas razones. En este sentido, el presupuesto ejercido del programa no siempre coincide con la población atendida; por ejemplo, el programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez en 2019 tiene un presupuesto ejercido de 25,834.38 millones de pesos y una población atendida de 3,727,453. Esto implica que no todos los estudiantes beneficiados recibieron la beca por los diez meses que se establecen en las ROP del programa, ya que de ser el caso el programa tuvo que haber ejercido cerca de 29,819.62 millones de pesos tan solo en la entrega de apoyos.
- Ante la emergencia de COVID-19 que afecta al empleo formal e informal, se presentó el Programa de Apoyo financiero a microempresas familiares operado por la SE. De igual manera se anunció el otorgamiento de créditos por parte del IMSS, en este cuadro se indican de manera conjunta y en la estimación de escenarios se asume que ambos buscarán colocar 1 millón de créditos de hasta por \$25,000.

Con el propósito de aproximar los recursos necesarios para acciones emergentes de los programas prioritarios, a continuación, se presentan dos escenarios. La construcción de los escenarios tiene dos consideraciones. La primera, es que aún existe población objetivo susceptible de ser apoyada por los programas, es decir que existe población que, dados los criterios de inclusión de los programas (que sean estudiantes, que sean jóvenes que no estudian ni trabajan, etcétera), no son apoyados actualmente. La segunda consideración es que se proyectan únicamente los recursos que necesitarían los programas para entregar el monto de los apoyos a cada uno de sus beneficiarios, sin incluir los costos derivados de su operación. Lo anterior, con base en: i) el porcentaje de gasto operativo se encuentra acotado dentro de estándares que definen las dependencias a cargo de los programas; y ii) una parte importante de la implementación de estos

programas corre por cuenta de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, que, a través de los Servidores de la Nación, difunde y distribuye las transferencias, por lo que se asume que la Coordinación podría absorber dichos costos.

El objetivo de este ejercicio es estimar cuántos recursos necesitarían los programas para atender un incremento en su cobertura atendiendo, por un lado, al resto de su población objetivo que cuenta con los requisitos de elegibilidad pero que no fueron atendidos por el programa en 2019, y, por otro lado, atendiendo un incremento en su cobertura de 30 por ciento. Adicional a lo anterior, el Gobierno Federal ha anunciado algunas medidas para los programas que continúan en operación, por lo cual también se presentan los recursos que necesitarían ante estas medidas.

Es necesario señalar que, aunque las transferencias monetarias que entreguen los programas son necesarias, dados los cambios que la pandemia tendrá en el contexto social, es indispensable considerarlas como medidas temporales e impulsar la reflexión sobre la nueva complejidad de los problemas que enfrentará la población y por ende los nuevos programas públicos requeridos para atender estos de manera efectiva.

Escenario: Ampliación de la cobertura e instrumentos gubernamentales

Se presentan dos escenarios considerando la ampliación de la cobertura. El primero, es que los programas incrementan su cobertura apoyando a la población que no fue beneficiada anteriormente por el programa, pero que cuenta con los criterios de elegibilidad, es decir, atiende a toda su población objetivo. El segundo considera una ampliación de 30 por ciento en la cobertura, pero solo de los programas que tienen el margen de atención. No se consideró esta ampliación en los programas cuya población atendida se encuentra cercana o incluso rebasó la población objetivo que se reporta. Para definir este 30 por ciento se tomó como referencia el cambio en el porcentaje de población vulnerable por ingresos observado en la medición de pobreza entre 2008 y 2010 (29.8 por ciento) y que de alguna manera refleja el efecto de la última crisis de 2008 y 2009.

Para ambos escenarios, se considera lo siguiente:

- En el caso de los programas Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez y Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, también se considera un incremento en sus apoyos mensuales que igualen la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos y la Línea de Pobreza por Ingresos, respectivamente. Esto, debido a que son personas que habitan en municipios indígenas, de alto rezago social y zonas de alto grado de marginación y por tanto se podría considerar que algunos de ellos se encuentran en situación de pobreza.
- El programa Jóvenes Construyendo el Futuro otorga un apoyo durante doce meses, por lo que se considera que a los becarios que se encuentran en el último mes de apoyo se les extienda su apoyo por tres meses más, esto con el fin de poder solventar sus ingresos ante la pandemia. Dado que no se cuenta con información sobre el número de becarios que se encuentran en el mes trece, para su estimación se

consideró que la proporción de jóvenes que accedieron al programa se distribuyó de manera uniforme a lo largo de los 12 meses del 2019. Considerando así que por mes se agregaron cerca de 111 mil becarios.

- Para el programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares, se anunció que implementará la entrega de un millón de créditos y para este análisis se consideran 2 millones de créditos.
- En el caso del programa Sembrando Vida, se ha anunciado el incremento de su cobertura, por lo que se consideran 200,000 sujetos agrarios adicionales.
- Con relación a los programas Tandas para el Bienestar y Jóvenes Escribiendo el Futuro no se presenta una propuesta de incremento de cobertura, por un lado, debido a que el Gobierno anunció el nuevo programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares y, por otro lado, las becas a nivel superior se consideran regresivas.
- Se presentan los recursos que necesitarían los programas ante los apoyos que ejercerá, así como cuánto representan estos recursos en porcentaje del PIB.¹

De los resultados presentados en el cuadro 9, resalta lo siguiente:

- Para el Escenario 1, contemplando una cobertura adicional de 8,873,924 beneficiarios se necesitarían \$137,288.1 millones de pesos más al presupuesto ejercido, por lo que se requeriría un presupuesto de \$293.816.4 millones de pesos lo que representa 1.21 por ciento del PIB.
- Mientras que en el Escenario 2, con el incremento de la cobertura hasta en 30 por ciento, se apoyaría a 2,815,133 beneficiarios, requiriendo \$41,681.1 millones de pesos adicionales al presupuesto ejercido, por lo que el presupuesto total requerido sería de \$198,209.4 millones de pesos, lo que representa 0.82 por ciento del PIB.

¹ El PIB de 2019, es de \$24,239,132.00 mdp en términos nominales.

Cuadro 3. Programas prioritarios e incremento de la Población Atendida en 50 y 25 por ciento. México, 2020

Dependencia	Mod y Cve	Programa	Escenario 1 (E1)						Escenario 2 (E2)					
			Cobertura adicional	Monto adicional de apoyo por beneficiario (anual)	Costo de apoyo adicional (anual) (mdp*)	Presupuesto requerido E1 (mdp*)	Incremento en presupuesto ejercido (%)	Apoyos anuales (% PIB 2019)	Cobertura adicional (incremento 30%)	Monto adicional de apoyo por beneficiario (anual)	Costo de apoyo adicional (anual) (mdp*)	Presupuesto requerido E2 (mdp*)	Incremento en presupuesto ejercido (%)	Apoyos anuales (% PIB 2019)
SE IMSS	N.D.	Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares	N.A.	N.A.	N.A.	\$50,000.0	100	0.21	N.A.	N.A.	N.A.	\$50,000.0	100	0.21
SE	U006	Programa de Microcréditos para el Bienestar (Tandas para el Bienestar)	N.A.	N.A.	N.A.	\$2,187.0	N.A.	0.01	N.A.	N.A.	N.A.	\$2,187.0	N.A.	0.01
SEP	S072	Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez	6,287,483	\$14,034.8	\$88,243.6	\$114,077.9	341.6	0.47	1,118,236	\$14,034.8	\$15,694.2	\$41,528.6	60.7	0.17
SEP	U084	Beca Universal para Educación Media Superior	1,341,660	\$8,000.0	\$10,733.3	\$35,822.6	42.8	0.15	1,118,236	\$8,000.0	\$8,945.9	\$34,035.2	35.7	0.14
SEP	U280	Jóvenes Escribiendo el Futuro (Beca Bienestar Educación Superior)	N.A.	N.A.	N.A.	\$6,211.9	N.A.	0.03	N.A.	N.A.	N.A.	\$6,211.9	N.A.	0.03

Dependencia	Mod y Cve	Programa	Escenario 1 (E1)						Escenario 2 (E2)					
			Cobertura adicional	Monto adicional de apoyo por beneficiario (anual)	Costo de apoyo adicional (anual) (mdp*)	Presupuesto requerido E1 (mdp*)	Incremento en presupuesto ejercido (%)	Apoyos anuales (% PIB 2019)	Cobertura adicional (incremento 30%)	Monto adicional de apoyo por beneficiario (anual)	Costo de apoyo adicional (anual) (mdp*)	Presupuesto requerido E2 (mdp*)	Incremento en presupuesto ejercido (%)	Apoyos anuales (% PIB 2019)
STPS	U280	Jóvenes Construyendo el Futuro	332,783	\$10,800.0	\$3,594.1	\$25,602.5	16.3	0.11	332,783	\$10,800.0	\$3,594.1	\$25,602.5	16.3	0.11
BIENESTAR	U009	Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	1,084	\$15,300.0	\$16.6	\$9,000.2	0.2	0.04	1,084	\$15,300.0	\$16.6	\$9,000.2	0.2	0.04
BIENESTAR	S174	Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras	710,914	\$31,931.6	\$22,700.6	\$24,772.6	1095.6	0.10	44,794	\$31,931.6	\$1,430.4	\$3,502.3	69.0	0.01
BIENESTAR	U010	Sembrando Vida	200,000	\$60,000.0	\$12,000.0	\$26,141.5	84.9	0.11	200,000	\$60,000.0	\$12,000.0	\$26,141.5	84.9	0.11
Total			8,873,924	\$140,066.4	\$137,288.1	\$293,816.4	N.A.	1.21	2,815,133	\$140,066.4	\$41,681.1	\$198,209.4	N.A.	0.82

Fuente: Elaboración de CONEVAL.

Nota: Las cifras se presentan en términos nominales.

*mdp: millones de pesos

Consideraciones para la ampliación de la cobertura y/o del monto de las transferencias de los programas prioritarios

Ante los escenarios planteados, es necesario considerar que ampliar las coberturas de los programas supone una carga operativa, lo que significa también una amplia movilización en campo del personal operativo en la mayoría de los programas, salvo pocas excepciones.² Por lo tanto, el recurso humano sigue siendo indispensable para contactar a la población potencialmente beneficiaria, validar que cumplen con los criterios de selección, así como para establecer mecanismos de vinculación efectivos que permitan la dispersión de los recursos de manera eficiente y efectiva; en algunos casos, son los mismos operadores quienes implementan las mesas de pago o entregan las órdenes de pago en los domicilios de los beneficiarios.

Además de lo anterior, para ampliar la cobertura es necesario que los programas cuenten con información, de ser posible a nivel nominal, de las personas consideradas dentro de la población objetivo, pues son quienes cumplen con los criterios de elegibilidad y por tanto pueden ser beneficiarios.

Por otro lado, aumentar los montos de los apoyos tiene como supuesto que los criterios de focalización son adecuados y llegan a la población más vulnerable. No obstante, los programas prioritarios de la actual administración focalizan principalmente con base en el nivel de marginación, una característica territorial y no respecto a las condiciones de pobreza.

De manera específica se hacen las siguientes consideraciones para cada uno de los programas analizados:

U280 Jóvenes Construyendo el Futuro (JCF)

- Incrementar el número de beneficiarios que no han sido parte del programa tiene diversas complicaciones. Por un lado, es necesario vincularlos con un Centro de Trabajo (CT) en funciones (que no ha cerrado por la COVID-19) y, por el otro, que la oferta de capacitación resulte atractiva a los beneficiarios y se encuentren cercanos al lugar de residencia. Sobre este último punto destaca que la plataforma por la que se opera JCF muestra a los becarios los CT cercanos a su domicilio y que son compatibles con su perfil, lo que podría reducir sus opciones. Adicional a esto, se debe considerar que incrementar el número de becarios requiere un mayor número de CT, lo cual significa un aumento en la carga operativa sobre los responsables del programa en las entidades federativas que tienen equipos reducidos. La incorporación de CT debe requerir que estos sean verificados para corroborar que cumplan con las características establecidas. Esta supervisión puede aumentar el riesgo de contagio del personal operativo de JCF y podría significar un retraso para lograr incrementar su población atendida.

² Por ejemplo, en el programa Jóvenes Escribiendo el Futuro el proceso se hace de manera electrónica, a través de registro en línea y dispersión en tarjetas bancarias.

- La propuesta de ampliación asume que mensualmente se incorporaron al programa 110,927 beneficiarios sumando un total de 1,331,131 de personas beneficiarias en 2019. Por lo tanto, mensualmente egresan del programa la misma cantidad de jóvenes, sumando en los últimos tres meses un total de 332,783 egresados. A este total de beneficiarios se les podría continuar dando el apoyo económico por tres meses más para hacer frente a la pandemia. Durante este tiempo el joven podría continuar su aprendizaje en el CT al que estuvo vinculado o bien asistir y acreditar a los cursos que ha diseñado el programa. Otra alternativa es que, si el becario será posteriormente vinculado con el Programa de Microcréditos para el Bienestar a cargo de la SE, como lo establecen las ROP 2020 de JCF la o el joven podría recibir las capacitaciones que ofrece este segundo programa.³

U009 Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente

- La cobertura se podría ampliar a aquellas personas que no se consideran población prioritaria, es decir, quienes no se encuentran entre 30 a 67 años para población no indígena y de 30 a 64 para población indígena, ya que en el Censo de Bienestar se capturó dicha información.
- Ampliar la cobertura supone un riesgo en la implementación considerando que la incorporación de beneficiarios requiere que los Servidores de la Nación acudan al domicilio de las personas a verificar los datos recabados por el Censo de Bienestar y que efectivamente exista la persona con condición de discapacidad. En este caso se requieren también acciones para ampliar los pagos (coordinación con las instituciones financieras para otorgar los medios de pago, preparación para el cobro de la pensión a través de Telecom, organización con el personal de programas prioritarios de BIENESTAR para la realización de los Operativos Bienestar).

S072 Becas para el Bienestar Benito Juárez

- El programa realiza la identificación de familias que pertenecen a la población objetivo a través de la aplicación de una encuesta que recolecta sus características socioeconómicas y demográficas, mediante dos pasos: a) la selección de localidades siguiendo criterios de priorización específicos; y b) la focalización de familias que cumplen con los criterios y requisitos de elegibilidad. Por lo que tendría la información disponible de las familias que forman parte de la población objetivo.
- En ese sentido, la cobertura podría ampliarse en aquellos hogares que tienen más de un hijo(a) inscrito en educación básica, y utilizar el medio de pago del hermano(a), ya que dicha información es recabada por el programa a través del Cuestionario Socioeconómico para las Becas de Bienestar.
- Otra forma de ampliar la cobertura es atender a las familias que están en espera de recibir el recurso, pero que por limitaciones presupuestales no se han logrado

³ Algunos ejemplos de capacitaciones en línea están disponibles en https://www.youtube.com/watch?v=Dd2PnBE9oh0&list=PLrg2zfMMQf86qHoBnvo9Y7gjD_ocwvs3q&index=3&t=0s https://www.youtube.com/watch?v=KqI08MZv1Jo&list=PLrg2zfMMQf86qHoBnvo9Y7gjD_ocwvs3q

incorporar al padrón, ya que el programa cuenta con dicha información. Sin embargo, esta forma de ampliación supone un desafío operativo en términos de bancarizar a los nuevos beneficiarios u otorgarles los otros medios de pago que utiliza el programa, lo cual podría llevar más tiempo del requerido ante una emergencia sanitaria.

U084 Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior

- Las instituciones educativas de EMS realizan el registro de su matrícula completa y vigente en el Sistema Institucional para la Reinscripción Electrónica (SIREL). Por lo que el programa tendría en dicho sistema la información sobre la población objetivo que no está siendo atendida en su totalidad dadas las restricciones presupuestales.
- A diferencia de las becas en básica, los apoyos en media superior requieren de la participación de los centros educativos, para la inscripción de los alumnos en el programa y la entrega de pagos en efectivo, por lo que, a pesar de contar con la información, ampliar la cobertura en el contexto donde los centros educativos se encuentran fuera de funcionamiento supone un reto operativo importante.
- Además, para los nuevos beneficiarios, se podría replicar la forma de dispersión que se ha utilizado en la Ciudad de México, es decir entregar los apoyos a través del “Retiro sin tarjeta”, el requisito para ello sería que, a través del sistema, el alumno pudiera comprobar que su número telefónico está a su nombre, este mecanismo evitaría realizar operativos y la logística que conlleva.

S174 Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras

- A diferencia de las intervenciones anteriores, y dado el objetivo del programa, lo que se sugiere en este caso es el aumento del monto de la transferencia o entregar un apoyo extra que ayude al ingreso de la población beneficiaria.
- Dadas las dificultades para la conformación del padrón y aunque se ha avanzado en la bancarización de las beneficiarias, una buena parte de ellas continúan recibiendo sus apoyos a través de órdenes de pago entregadas en persona por los Servidores de la Nación, lo que dificulta escalar la ampliación de la cobertura.

U006 Programa de Microcréditos para el Bienestar

- El otorgamiento de estos créditos requiere la identificación geográfica y de contacto de las personas elegibles. Este proceso deberá realizarse en concordancia con las restricciones sanitarias de distanciamiento social.
- El programa definió su población objetivo a partir de los resultados del Censo del Bienestar, el cual fue levantado por la Secretaría de Bienestar entre septiembre de 2018 y febrero de 2019. En el cuestionario del Censo se registró el sexo, edad y domicilio de las personas, y se incluyeron preguntas aplicables para la identificación

de la demanda potencial, esta podría ser incorporada al programa con independencia de su elegibilidad de acuerdo con las reglas vigentes antes de la crisis.

- De acuerdo con lo anunciado por el Ejecutivo Federal, se otorgarán microcréditos a las personas beneficiarias del programa JCF, lo que significa una nueva población elegible y por tanto otra opción para expandir los apoyos.

U006 Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares

- Los lineamientos operativos del programa se publicaron el viernes 24 de abril, por lo que su diseño y operación es incipiente. Dos dependencias operan su implementación: el IMSS que a través de su plataforma identificará a las empresas que buscan créditos y la SE que, con la información del Censo del Bienestar contactará a las personas que desean contar con el crédito. El uso de estas dos fuentes de información podría generar duplicidad en los apoyos, ya que el Censo puede estar captando a empresas del sector formal e informal, por lo que las dependencias deberán cruzar sus padrones y asegurar que los créditos se otorguen al mayor número de empresas.

U001 Sembrando Vida

- Para la operación del programa se requiere que los beneficiarios cuenten con 2.5 hectáreas disponibles (acahuales en desuso) y con potencial productivo en las zonas elegibles, la disponibilidad de estas tierras y su posesión representa un reto para escalar el programa.
- En términos operativos se debe considerar ampliar la red de técnicos sociales y productivos que conozcan la región donde se ubican los sujetos agrarios, pues es clave para la reactivación productiva de los terrenos. Estos técnicos sociales y productivos deben contar con todas las condiciones de seguridad para llegar a los territorios, es decir facilitar su movilización, elementos de protección y aseguramiento médico.
- Los sujetos agrarios deben contar con los insumos y herramientas de manera oportuna (de acuerdo con el ciclo agrícola de cada territorio) para asegurar en el tiempo la cosecha, esto es especialmente complejo dado que los beneficiarios y sus tierras se encuentran en sitios alejados y de difícil acceso. Así como identificar un medio de pago adicional al de BANSEFI que permita la dispersión oportuna de los recursos monetarios.

