

INFORME DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL 2 0 2 2



INFORME DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL 2 0 2 2





Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2022

Primera edición, marzo de 2023

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Insurgentes Sur 810, colonia Del Valle,
alcaldía de Benito Juárez, CP 03100,
Ciudad de México.

Hecho en México

Consulte el catálogo de publicaciones en www.coneval.org.mx

Publicación a cargo de la Coordinación General de Evaluación del CONEVAL. El contenido de esta obra es propiedad del CONEVAL. Se autoriza su reproducción por cualquier sistema mecánico o electrónico para fines no comerciales.

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2022*. Ciudad de México: CONEVAL, 2023.

CONSEJO ACADÉMICO

Armando Bartra Vergés

Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

María del Rosario Cárdenas Elizalde

Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

Guillermo Cejudo Ramírez

Centro de Investigaciones y Docencia Económicas

Claudia Vanessa Maldonado Trujillo

Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

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

Coordinadora General de Evaluación

José Manuel Del Muro Guerrero

Coordinador General de Monitoreo, Entidades
Federativas y Fortalecimiento Institucional

Alida Marcela Gutiérrez Landeros

Coordinadora General de Análisis de la Pobreza

Daniel Gutiérrez Cruz

Coordinador General de Administración

COLABORADORES

EQUIPO TÉCNICO

Karina Barrios Sánchez

Christian Joel González Cuatlanquis

Alicé Zahí Martínez Treviño

Alejandra Correa Herrejón

Haydée Valentina Saavedra Herrera

Leslie Magally Ramírez Hernández

Carolina Maldonado Carreño

Rosa María Bejarano Arias

Alma Verónica Corona García

Paola Plata Rojas

Edith Hernández Mejía

Denisse León Correo

Marco Antonio Vargas Campos

María Luisa Monroy Merchán

Deniss Cruz Ortega

Jesús David Aguilar Aguilar

Monica Lizbeth Altamirano Salazar

Claudia Lucero Castillo Aguilar

Edgar Edivaldo Muñoz Chávez

Andrea Guadalupe Espinosa Burguete

Marvin Iván Trejo Méndez

Adriana Vargas Ramírez

**El equipo técnico agradece los insumos proporcionados para la elaboración
de este informe, así como las observaciones del equipo revisor:**

COORDINACIÓN GENERAL DE ANÁLISIS DE LA POBREZA

Alida Marcela Gutiérrez Landeros

David Antonio Rojas Rosey

Héctor Figueroa Palafox

Jesus Emanuel Paredes Romero

Mariana Rosalía Galindo Orozco

Carlos Fabian Fuentes Rivas

Aketzali Natividad Martínez Santiago

Gabriela Pérez Guadán

Diana Cristina Ronquillo Zavala

Carlos Guadalupe Sánchez Avilez

Selene Rodríguez Mota

David Flores Nieves

Julio Norberto Sánchez Flores

Luis Alfonso Ortega Sáinz

María Guadalupe Alcántara Manjarrez

Alfonso Velázquez Solórzano

Orbelin Soberanis Santamaría

Laura Georgina Álvarez Toledo

María Almendra Rojas Rodríguez

Miriam Noemí Cruz Roa

Diana Ibeth Ramos González

Julio César Núñez Sánchez

Karla Denisse González Franco

Miguel Ángel Cruz Posadas

Mariana Juárez Juárez

Víctor Ríos Ramírez

Diana Zuleima Zaragoza Aguiña

Carlos Enrique Vázquez Juárez

Luis Manuel Arreguín Toral

Orlando García Vega

Patricia Estrada Drouaillet

César Pineda Hernández

Iván Orlando Hernández Martínez

Raúl Alberto Dufoo Barrios

Alma Nayeli Santos Coria

Joel Avila Lua

Flor Araceli Ruiz Peña

COORDINACIÓN GENERAL MONITOREO, ENTIDADES FEDERATIVAS Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

José Manuel Del Muro Guerrero

Fernando García Mora

Ana Karen Muñoz González

Néstor Emmanuel Aviña Montiel

Luis Ángel Cancino Jiménez

Tonatiuh Cruz Herrera

Adriana Martínez Reding Flores

Saul Enrique González Rodríguez

Goneril Paloma Gutiérrez Sifuentes

EQUIPO REVISOR

José Nabor Cruz Marcelo

Alberto Castro Jaimes

Erika Lozano Orozco

Guillermo Ayala Correa

Marco Antonio Mesac Moreno Calva

Contenido

Índice de gráficas, cuadros y figuras	6
Glosario.....	10
Siglas y acrónimos.....	18
Resumen ejecutivo.....	20
Introducción	26
Contextos económico y social de México	28
Desarrollo económico	29
Contexto macroeconómico	30
Finanzas públicas	37
Contexto microeconómico	40
Desarrollo social	47
Derecho a la alimentación nutritiva y de calidad	48
Derecho a la educación.....	52
Derecho a la salud	58
Derecho a la seguridad social	61
Derecho al trabajo.....	64
Derecho a la vivienda digna y decorosa	70
No discriminación	72
Pobreza en México.....	76
Indicadores de pobreza en México 2018-2022.....	77
Pobreza, pobreza moderada y pobreza extrema	77
Carencias sociales.....	82
Bienestar económico.....	90
Grupos históricamente discriminados y pobreza	94
Mujeres.....	94
Población indígena	97
Personas con discapacidad.....	100
Niñas, niños y adolescentes.....	103
Jóvenes	107
Población adulta mayor.....	109
Política de desarrollo social.....	114
Principales cambios en la política de desarrollo social.....	115
Cambios en la normativa de desarrollo social	115

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024	124
Cambios en la estructura programática de los programas y acciones de desarrollo social.....	129
Evolución de los programas prioritarios de la administración 2018-2022.....	132
Incidencia redistributiva de los programas federales de desarrollo social	140
Atención de los riesgos a lo largo del curso de vida	151
Matriz de riesgos por curso de vida	153
Oferta gubernamental vinculada con la atención a los riesgos por el curso de vida.....	157
Análisis de la oferta gubernamental de desarrollo social para la atención de los riesgos por curso de vida	158
Elementos mínimos para contribuir a la garantía de los derechos sociales	202
Bienestar económico y derechos sociales.....	203
Derecho a la alimentación nutritiva y de calidad	203
Derecho a la educación.....	203
Derecho a la salud	204
Derecho a la seguridad social	205
Derecho al trabajo.....	206
Derecho a la vivienda digna y decorosa	207
No discriminación.....	208
Programas y acciones de desarrollo social	208
Conclusiones.....	212
Referencias.....	220
Anexos.....	238
Anexo 1. Nota conceptual sobre el análisis de progresividad de los programas federales de desarrollo social.....	239
Anexo 2. Componentes del ingreso de mercado	244
Anexo 3. Criterios de selección de los programas y acciones de desarrollo social y Fondos de Aportaciones Federales.....	245

Índice de gráficas, cuadros y figuras

Gráfica 1. Producto Interno Bruto trimestral total y por tipo de actividad, variación porcentual anual. México. Primer trimestre de 2018-segundo trimestre de 2022	31
Gráfica 2. Tasas de inflación mensual, subyacente y no subyacente. México, enero de 2018-junio de 2022.....	35
Gráfica 3. Tasa de inflación, precios promedio al consumidor, variación porcentual anual. Países de América Latina y la región, 2018-2023	36
Gráfica 4. Ingresos presupuestarios, crecimiento anual real, porcentaje. México, 2018-2022.....	37
Gráfica 5. Gasto neto del sector público presupuestario, crecimiento anual real, porcentaje, México. 2018-2022	38
Gráfica 6. Composición del gasto programable del sector público presupuestario, porcentaje. México, 2018-2022	39
Gráfica 7. Composición del gasto programable en desarrollo social, porcentaje. México, 2018-2022.....	40
Gráfica 8. Evolución de la tasa de participación laboral, según sexo. México, primer trimestre de 2019-segundo trimestre de 2022.....	41
Gráfica 9. Evolución de la tasa de desocupación, según sexo. México, primer trimestre de 2019-segundo trimestre de 2022.....	42
Gráfica 10. Evolución de la tasa de subocupación, según sexo. México, primer trimestre de 2019-segundo trimestre de 2022.....	43
Gráfica 11. Evolución de la tasa de informalidad laboral, según sexo. México, primer trimestre de 2019-segundo trimestre de 2022.....	44
Gráfica 12. Relación del ingreso corriente total per cápita del decil I respecto al decil X, a precios de agosto 2020. México, 2018 y 2020	46
Gráfica 13. Variación porcentual en el gasto corriente monetario promedio trimestral por hogar, grandes rubros del gasto. México, 2018 y 2020	47
Gráfica 14. Porcentaje de personas de acuerdo con su nivel de inseguridad alimentaria. México, 2018 y 2020.....	49
Gráfica 15. Prevalencia de sobrepeso y obesidad en población de 20 años o más, según sexo. México, 2018 y 2020.....	52
Gráfica 16. Porcentaje de población analfabeta. México, 1990-2020	53
Gráfica 17. Tasa de absorción, eficiencia terminal y abandono escolar por nivel educativo. México, ciclo escolar 2020-2021	55
Gráfica 18. Prevalencia de pensamiento suicida e intento de suicidio alguna vez en la vida en población de 10 a 19 años según sexo. México, 2018 y 2020.....	61
Gráfica 19. Porcentaje de personas ocupadas en situación de pobreza que nunca han cotizado en alguna institución de seguridad social según grupos de edad. México, 2020.....	62
Gráfica 20. Número de personas con puestos de trabajo registrados ante el IMSS y variación porcentual de los trabajadores permanentes y temporales conforme al año anterior. México, enero de 2019-agosto de 2022	65
Gráfica 21. Porcentaje de la población con ingreso laboral inferior al costo de la canasta alimentaria (pobreza laboral) según ámbito de residencia. México, primer trimestre de 2019-tercer trimestre de 2022 ...	66
Gráfica 22. Evolución del porcentaje de la población ocupada en pobreza laboral, según situación de formalidad. México, primer trimestre de 2019-tercer trimestre de 2022.....	67
Gráfica 23. Evolución del salario mínimo y su variación porcentual. México, 2019-2022.....	68
Gráfica 24. Ingreso laboral real per cápita deflactado con el INPC. México, primer trimestre de 2018- tercer trimestre de 2022.....	69

Gráfica 25. Porcentaje de la población de 18 años o más que declaró al menos un incidente de negación de sus derechos de manera injustificada en los últimos cinco años, por tipo de derecho negado según sexo, México, 2017	74
Gráfica 26. Porcentaje de población en situación de pobreza en México a nivel nacional, 2018 y 2020	78
Gráfica 27. Porcentaje de la población en situación de pobreza, por entidad federativa, 2018 y 2020	79
Gráfica 28. Porcentaje de la población en situación de pobreza extrema, por entidad federativa, 2018 y 2020	81
Gráfica 29. Porcentaje de la población por indicador de carencia social. México, 2018 y 2020	83
Gráfica 30. Porcentaje de la población con rezago educativo, por entidad federativa. México, 2018 y 2020	85
Gráfica 31. Porcentaje de la población con carencia por acceso a los servicios de salud por entidad federativa. México, 2018 y 2020	86
Gráfica 32. Porcentaje de la población con carencia por acceso a la seguridad social por entidad federativa. México, 2018 y 2020	87
Gráfica 33. Porcentaje de la población con carencia por calidad y espacios de la vivienda por entidad federativa. México, 2018 y 2020	88
Gráfica 34. Porcentaje de la población con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda por entidad federativa. México, 2018 y 2020	89
Gráfica 35. Porcentaje de la población con carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad por entidad federativa. México, 2018 y 2020	90
Gráfica 36. Porcentaje de la población con ingreso inferior a las Líneas de Pobreza y de Pobreza Extrema por Ingresos a nivel nacional. México, 2018 y 2020	91
Gráfica 37. Porcentaje de la población con ingreso inferior a la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos por entidad federativa. México, 2018 y 2020	93
Gráfica 38. Porcentaje de la población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos por entidad federativa. México, 2018 y 2020	94
Gráfica 39. Porcentaje de mujeres en situación de pobreza en México a nivel nacional, 2018 y 2020	95
Gráfica 40. Porcentaje de mujeres por indicador de carencia social. México, 2018 y 2020	96
Gráfica 41. Porcentaje de mujeres con ingreso inferior a las Líneas de Pobreza y de Pobreza Extrema por Ingresos a nivel nacional. México, 2018 y 2020	97
Gráfica 42. Porcentaje de población indígena (pertenencia étnica) en situación de pobreza en México a nivel nacional. 2018 y 2020	98
Gráfica 43. Porcentaje de población indígena (pertenencia étnica) por indicador de carencia social. México. 2018 y 2020	99
Gráfica 44. Porcentaje de población indígena (pertenencia étnica) con ingreso inferior a las Líneas de Pobreza y de Pobreza Extrema por Ingresos a nivel nacional. México, 2018 y 2020	100
Gráfica 45. Porcentaje de población con discapacidad en situación de pobreza en México a nivel nacional, 2020	101
Gráfica 46. Porcentaje de población con discapacidad por indicador de carencia social. México, 2020	102
Gráfica 47. Porcentaje de población con discapacidad con ingreso inferior a las Líneas de Pobreza y de Pobreza Extrema por Ingresos a nivel nacional. México, 2020	103
Gráfica 48. Porcentaje de niñas, niños y adolescentes (población menor de 18 años) en situación de pobreza en México a nivel nacional, 2018 y 2020	104
Gráfica 49. Porcentaje de niñas, niños y adolescentes (población menor de 18 años) por indicador de carencia social. México, 2018 y 2020	105
Gráfica 50. Porcentaje de niñas, niños y adolescentes (población menor de 18 años) con ingreso inferior a las Líneas de Pobreza y de Pobreza Extrema por Ingresos a nivel nacional. México, 2018 y 2020	106
Gráfica 51. Porcentaje de población joven (12 a 29 años) en situación de pobreza en México a nivel nacional, 2018 y 2020	107

Gráfica 52. Porcentaje de población joven (12 a 29 años) por indicador de carencia social. México, 2018 y 2020.....	108
Gráfica 53. Porcentaje de población joven (12 a 29 años) con ingreso inferior a las Líneas de Pobreza y de Pobreza Extrema por Ingresos a nivel nacional. México, 2018 y 2020	109
Gráfica 54. Porcentaje de población adulta mayor (65 años o más) en situación de pobreza en México a nivel nacional, 2018 y 2020.....	110
Gráfica 55. Porcentaje de población adulta mayor (65 años o más) por indicador de carencia social. México, 2018 y 2020.....	111
Gráfica 56. Porcentaje de población adulta mayor (65 años o más) con ingreso inferior a las Líneas de Pobreza y de Pobreza Extrema por Ingresos a nivel nacional. México, 2018 y 2020.....	112
Gráfica 57. Número de programas y acciones sociales vinculados con programas derivados del PND 2019-2024	126
Gráfica 58. Avance sexenal de los indicadores, 2021	128
Gráfica 59. Número de programas y acciones federales de desarrollo social y presupuesto ejercido, millones de pesos constantes a precios de 2012. México, 2018-2022	130
Gráfica 60. Porcentaje de participación del presupuesto de los programas prioritarios en su respectivo Ramo, 2019-2021	139
Gráfica 61. Proporción del ingreso monetario per cápita mensual por transferencias, según fuente de ingresos y decil de ICTPC. México, 2018 y 2020.....	144
Gráfica 62. Variación porcentual del ICTPC después de considerar las transferencias por programas federales de desarrollo social, según decil de ICTPC. México, 2018 y 2020.....	145
Gráfica 63. Distribución de personas que reportaron recibir programas federales de desarrollo social, según decil de ICTPC. México, 2018 y 2020	146
Gráfica 64. Distribución de personas que reportaron recibir la Pensión para Adultos Mayores en 2018 y el programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores en 2020, según decil de ICTPC. México	147
Gráfica 65. Coeficientes de concentración de los programas federales de desarrollo social captados por la ENIGH. México, 2018 y 2020	149

Cuadros

Cuadro 1. Porcentaje de escuelas que cuentan con servicios básicos, infraestructura o equipamiento por nivel escolar. México, ciclo escolar 2020-2021	58
Cuadro 2. Tasas de mortalidad estandarizadas por edad para la población de 30 a 69 años (número de muertes por cada 100,000) por causas específicas según sexo. México, 2019-2021	60
Cuadro 3. Problemas estructurales en la vivienda. México, 2020	72
Cuadro 4. Porcentaje de población en situación de pobreza en México por ámbito de residencia, 2018 y 2020	78
Cuadro 5. Porcentaje de población por indicadores de carencia social según ámbito de residencia. México. 2018 y 2020.....	84
Cuadro 6. Porcentaje de población por indicadores de bienestar económico según ámbito de residencia. México, 2018 y 2020.....	92
Cuadro 7. Programas y acciones federales de desarrollo social por dependencia y presupuesto ejercido (MDP). México, 2018-2022	131
Cuadro 8. Listado de programas prioritarios por dependencia. México, 2022.....	133
Cuadro 9. Cobertura de los programas prioritarios (porcentaje). México, 2019-2021	137
Cuadro 10. Presupuesto ejercido (en millones de pesos) de los programas prioritarios. México, 2019-2021	138

Cuadro 11. Matriz de riesgos por curso de vida.....	156
Cuadro 12. Matriz de oferta gubernamental para atender los riesgos durante la primera infancia (0 a 5 años)	164
Cuadro 13. Matriz de oferta gubernamental para atender los riesgos durante la infancia en edad escolar (6 a 11 años).....	171
Cuadro 14. Matriz de oferta gubernamental para atender los riesgos durante la adolescencia (12 a 17 años)	177
Cuadro 15. Matriz de oferta gubernamental para atender los riesgos durante la juventud (18 a 29 años).....	184
Cuadro 16. Matriz de oferta gubernamental para atender los riesgos durante la adultez (30 a 59 años)	191
Cuadro 17. Matriz de oferta gubernamental para atender los riesgos durante la vejez (60 años o más).....	197

Figuras

Figura 1. Eventos internacionales, 2018-2022	30
Figura 2. Tasa anual de crecimiento 2018. Países seleccionados.....	32
Figura 3. Tasa anual de crecimiento 2020. Países seleccionados.....	33
Figura 4. Variación porcentual del ingreso corriente total per cápita mensual a precios constantes de agosto 2020. México, 2018 y 2020	45
Figura 5. Porcentaje de población que vive en hogares donde se consumen diariamente frutas y verduras, por entidad federativa. México, 2020	50
Figura 6. Prevalencia de baja talla, bajo peso, emaciación y sobrepeso más obesidad en población menor de cinco años. México, 2018 y 2020	51
Figura 7. Porcentaje de población de 3 a 29 años con ingreso inferior a la línea de pobreza que asiste a educación pública obligatoria y recibe beca, por entidad federativa. México, 2020	57
Figura 8. Proporción de la población de 65 años o más de acuerdo con sus características de jubilación. México, 2020	63
Figura 9. Porcentaje de población en viviendas con disponibilidad de espacios habitacionales. México, 2020	71
Figura 10. Porcentaje de la población por grupo que declaró haber sido discriminada en el último año, en al menos un ámbito social. México, 2017	73
Figura 11. Diferencia en el porcentaje de la población en situación de pobreza (puntos porcentuales) por entidad federativa. México, 2018 y 2020	80
Figura 12. Diferencia en el porcentaje de la población en situación de pobreza extrema (puntos porcentuales), por entidad federativa. México, 2018 y 2020.....	82
Figura 13. Programas del ámbito social derivados del PND 2019-2024	125
Figura 14. Temáticas de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024	125
Figura 15. Número de programas con atención a GHD. México, 2021	132
Figura 16. Programas federales de desarrollo social de los que se recupera información sobre ingreso por transferencias en la ENIGH 2018 y 2020.....	142
Figura 17. Componentes del Ingreso Corriente Total per Cápita	143
Figura 18. Esquema: Derechos y curso de vida.....	155

Glosario

Accesibilidad a los servicios de salud	No existencia de barreras u obstáculos para el acceso a los servicios de salud, sean estos de tipo físico, económico o de información sobre la ubicación de establecimientos de salud y los problemas que pueden atender.
Acciones federales de desarrollo social	Los 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, de acuerdo con lo señalado 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 (de acuerdo con el PAE22).
Actividad económica	Acción realizada por una persona, un negocio, empresa o establecimiento para producir bienes y servicios, sean de carácter legal o no en un marco de transacciones que suponen consentimiento entre las partes. Incluye las actividades de producción de maíz y frijol para autoconsumo.
Bienestar económico	El espacio del bienestar económico es una de las dimensiones que componen la medición de la pobreza, este permite identificar a la población cuyos ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que se requiere para satisfacer sus necesidades. Esto se hace a través del ingreso corriente, el cual representa el flujo de entradas, no necesariamente monetarias —puede incluir los productos recibidos o disponibles en especie, entre otros—, que permite a los hogares obtener los satisfactores que requieren, sin disminuir los bienes o activos que poseen.
Calidad de la ubicación de la vivienda	Implica que la gente tenga una vivienda digna emplazada en un espacio adecuado en términos de asentamientos humanos sustentables, es decir, que posea la infraestructura básica y esté próxima a su fuente de empleo y de los espacios donde realiza sus actividades cotidianas.
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 poblacional de referencia, cuya aproximación de consumo coincida con la recomendación nutricional.

Carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad

Se consideran 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.

Carencia por acceso a la seguridad social

Se identifica a la población con carencia por acceso a la seguridad social de acuerdo con los siguientes criterios: 1) 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 del Seguro Social; 2) 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 contratación voluntaria al régimen obligatorio del IMSS y, además, cuenta con SAR o Afore; 3) 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; 4) 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. La población que no cumpla con alguno de los criterios mencionados se considera en situación de carencia por acceso a la seguridad social.

Carencia por acceso a los servicios de salud

Una persona se encuentra en carencia por acceso a servicios de salud cuando no cuenta con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que los presta, incluyendo el IMSS-Bienestar, las instituciones públicas de seguridad social (IMSS, ISSSTE federal o estatal, Pémex, Ejército o Marina) o los servicios médicos privados.

Carencia por calidad y espacios de la vivienda	De acuerdo con los criterios de la metodología multidimensional de la pobreza, se consideran en situación de carencia por calidad y espacios de la vivienda a las personas que residan en viviendas que presenten al menos, una de las siguientes características: 1) el material de los pisos de la vivienda es de tierra; 2) el material del techo de la vivienda es de lámina de cartón o desechos; 3) 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; 4) la razón de personas por cuarto (hacinamiento) es mayor que 2.5.
Carencia por rezago educativo	Se considera con rezago educativo a la población que cumpla alguno de los siguientes criterios: 1) tiene de 0 a 21 años, no cuenta con la educación obligatoria y no asiste a un centro de educación formal, o, tiene 22 años o más, nació a partir del año 1998 y no ha terminado la educación obligatoria (media superior); 2) 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); 3) tiene 16 años o más, nació entre 1982 y 1997 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (secundaria completa).
Carencia por servicios básicos en la vivienda	Se considera como población en situación de carencia por servicios básicos en la vivienda a las personas que residen en viviendas que presenten, al menos, una de las siguientes características: 1) 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; 2) 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; 3) no disponen de energía eléctrica; 4) el combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos es leña o carbón sin chimenea.
Carencias sociales	Los seis indicadores de carencias sociales, señalados en el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social, que se consideran para la medición multidimensional de la pobreza en México son los siguientes: rezago educativo promedio en el hogar; carencia por acceso a los servicios de salud; carencia por acceso a la seguridad social; carencia por calidad y espacios de la vivienda digna y decorosa; carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda digna y decorosa y carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad.
Derechos sociales	Derechos para el desarrollo social, definidos en el artículo 6 de la Ley General de Desarrollo Social son 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	Enfermedad sistémica, no transmisible, de carácter heterogéneo, con grados variables de predisposición hereditaria y con participación de diversos factores ambientales, que se caracteriza por hiperglucemia crónica debido a la deficiencia en la producción o acción de la insulina, lo que afecta al metabolismo intermedio de los hidratos de carbono, proteínas y grasas.
Discriminación	Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud física o mental, jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo.
Eficiencia terminal	Número de alumnos que egresan de un determinado nivel educativo en un ciclo escolar, por cada 100 alumnos inscritos en la cohorte escolar inicial del mismo nivel.
Emaciación	Cuantifica el porcentaje de infantes cuyo peso para la talla es inferior o igual a dos desviaciones estándar respecto a la mediana de los patrones de crecimiento infantil de la OMS. La emaciación moderada se define como un peso para la talla entre dos y tres puntuaciones Z por debajo de la mediana de los patrones de crecimiento infantil de la OMS, mientras que la emaciación grave se da cuando la razón peso/talla es más de -3 puntuaciones Z. Una emaciación grave pone en peligro la vida de quienes la padecen.
Empleo informal	Es la suma de quienes operan en unidades económicas no registradas en el ámbito no agropecuario; modos de producción de tipo familiar en el agropecuario, así como todo el trabajo no registrado en cualquier otro tipo de unidad económica y ámbito, es decir, está constituido por el trabajo independiente o la ocupación en el sector informal y por la ocupación informal en el sector formal.
Fichas de Monitoreo y Evaluación	Evaluación sintética que muestra el avance de los programas y acciones de desarrollo social mediante dos secciones: la de monitoreo, en la que se valoran los resultados y cobertura del programa, y se analiza el contexto del sector al que pertenece; y la de evaluación, en donde se identifican las fortalezas y áreas de oportunidad del programa, con la finalidad de establecer recomendaciones para su mejora.
Gasto de bolsillo en salud	Gasto directo de los consumidores en productos y servicios de atención sanitaria, que, en general, incluye consultas, hospitalizaciones, medicamentos, estudios de laboratorio o gabinete, procedimientos ambulatorios y medicamentos, entre otros. Excluye las erogaciones realizadas por concepto de seguros privados y los reembolsos producto del uso de estos.

Gasto público programable	Aquel que se destina a proveer bienes y servicios públicos a la población.
Gasto público no programable	Aquel que se utiliza para el cumplimiento de obligaciones como pagos pendientes, todos los gastos relacionados con deuda y los recursos transferidos a entidades y municipios.
Inflación subyacente	Incremento de los precios de un subconjunto de bienes y servicios en el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) cuyos precios no están sujetos a decisiones de carácter administrativo, estacionalidad o alta volatilidad. Este indicador incluye los subíndices de Mercancías y Servicios. El subíndice de Mercancías lo integran los grupos: alimentos procesados, bebidas, tabaco y otras mercancías. El subíndice de servicios lo integran los grupos: vivienda (habitación), educación (colegiaturas) y otros servicios.
Inflación no subyacente	Índice que registra los precios de los productos agropecuarios, energéticos y las tarifas autorizadas por el gobierno.
Inseguridad alimentaria	Se determina a partir de una distinción entre los hogares con población menor de 18 años y los hogares sin población menor de 18 años. Para el total de hogares donde no habitan menores de 18 años se identifican aquellos en los que algún adulto —por falta de dinero o recursos—no tuvo una alimentación variada; dejó de desayunar, comer o cenar; comió menos de lo que debería comer; se quedaron sin comida; sintió hambre, pero no comió; o hizo solo una comida o dejó de comer durante todo el día. En el caso del total de hogares donde habitan menores de 18 años se identifican aquellos en los que, por falta de dinero o recursos, tanto las personas mayores como las menores de 18 años: no tuvieron una alimentación variada; comieron menos de lo necesario; se les disminuyeron las cantidades servidas en la comida; sintieron hambre, pero no comieron; o hicieron una comida o dejaron de comer durante todo el día.
Línea base	Valor del indicador que se establece como punto de partida para evaluarlo y darle seguimiento.
Línea de Pobreza Extrema por Ingresos	Valor monetario de una canasta alimentaria.
Línea de Pobreza por Ingresos	Valor monetario de la suma de la canasta alimentaria más no alimentaria
No pobres y no vulnerables	Población que no presenta carencias sociales y cuyo ingreso es superior o igual a la línea de pobreza.
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 .

Ocupación en el sector informal	Se está en el sector informal, ya sea como independiente o trabajador dependiente, cuando la actividad se realiza en unidades económicas no incorporadas, es decir, en actividades no constituidas como empresas, instituciones o fuentes de trabajo con personalidad jurídica y económica propia y además no registradas, lo cual se detecta porque la unidad económica no es operada bajo las convenciones contables que supongan un registro ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Ocupación informal fuera del sector informal	Comprende todos los trabajadores remunerados no registrados ante la seguridad social que trabajan para unidades económicas distintas del sector informal (hogares particulares, explotaciones agrícolas o empresas e instituciones formales), más los trabajadores por cuenta propia en actividades agropecuarias de subsistencia y los trabajadores no remunerados ocupados fuera del sector informal. Para identificar a los trabajadores remunerados no registrados ante la seguridad social se utiliza como criterio el no acceso a los servicios de salud de las instituciones de seguridad social por la vía laboral.
Población desocupada	Personas de 15 años o más que en la semana de referencia buscaron trabajo porque no estaban vinculadas a una actividad económica o trabajo.
Población Económicamente Activa	Personas de 15 años o más años que tuvieron vínculo con la actividad económica o que lo buscaron en la semana de referencia, por lo que se encontraban ocupadas o desocupadas.
Población indígena	Son todas las personas que forman parte de un hogar indígena, donde el jefe(a) del hogar, su cónyuge y/o alguno de los ascendientes [madre o padre, madrastra o padrastro, abuelo(a), bisabuelo(a), tatarabuelo(a), suegro(a)] declaró ser hablante de lengua indígena. Además, se incluye a personas que manifestaron hablar alguna lengua indígena y que no forman parte de estos hogares.
Población No Económicamente Activa	Personas de 15 años o más que en la semana de referencia únicamente realizaron actividades no económicas y no buscaron trabajo.
Población objetivo	Población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.
Población ocupada	Personas de 15 años o más que en la semana de referencia realizaron alguna actividad económica durante al menos una hora. Incluye a los ocupados que tenían trabajo, pero no lo desempeñaron temporalmente por alguna razón, sin que por ello perdieran el vínculo laboral con este; así como a quienes ayudaron en alguna actividad económica sin recibir un sueldo o salario.
Población vulnerable por carencias	Población que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es igual o superior a la Línea de Pobreza por Ingresos.
Población vulnerable por ingresos	Población que no reporta carencias sociales y cuyo ingreso es inferior a la Línea de Pobreza por Ingresos.

Pobreza extrema	Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando no tiene garantizado el ejercicio de tres o más de sus derechos para el desarrollo social (tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social) y, además, se encuentra por debajo de la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos. Esto último quiere decir que si hiciera uso de todo el ingreso disponible del hogar no podría adquirir la canasta alimentaria.
Pobreza moderada	Es aquella persona que, siendo pobre, no se encuentra en pobreza 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	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.
Programas federales de desarrollo social	Programas presupuestarios de modalidad "S-Programas sujetos a reglas de operación" y "U-Otros Programas de Subsidios" implementados por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, alineados con alguno de los derechos sociales o con la dimensión de bienestar económico, señalados en los artículos 6, 11, 14 y 36 de la Ley General de Desarrollo Social y que se incluyen en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social.
Protección social	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.
Roles de género	Roles socialmente asignados a hombres y mujeres, relacionando a los primeros con el papel de proveedores de ingresos y otros activos, y a las segundas como administradoras de dichos recursos al interior del hogar.
Sector de actividad económica	Clasificación de la actividad a la que se dedica una unidad económica según la división del área económica que puede ser primaria (producción agropecuaria), secundaria (manufactura e industria) y terciaria (servicios).
Seguridad social	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.
Sobrepeso	Estado caracterizado por la existencia de un IMC igual o mayor a 25 kg/m ² y menor a 29.9 kg/m ² y en las personas adultas de estatura baja, igual o mayor a 23 kg/m ² y menor a 25 kg/m ² .

Tasa de abandono escolar	Número de alumnos que dejan la escuela en el ciclo escolar, por cada 100 alumnos que se matricularon al inicio de cursos de ese mismo nivel educativo
Tasa de absorción	Número de alumnos de nuevo ingreso a primer grado de un nivel educativo, por cada 100 alumnos egresados del nivel y ciclo escolar inmediatos anteriores.
Tasa de informalidad laboral	Proporción de la población ocupada que comprende a la suma, sin duplicar, de los ocupados que son laboralmente vulnerables por la naturaleza de la unidad económica para la que trabajan, con aquellos cuyo vínculo o dependencia laboral no es reconocido por su fuente de trabajo.
Tasa de desocupación	Porcentaje de la población económicamente activa que se encuentra sin trabajar, pero que está buscando trabajo.
Tasa de ocupación infantil no permitida	Porcentaje de la población de 5 a 17 años que realiza actividades económicas que no están permitidas por la Ley Federal del Trabajo, ponen en riesgo su salud o bien afectan su desarrollo físico y/o mental.
Tasa de participación	Porcentaje que representa la población económicamente activa respecto a la de 15 o más años.
Tasa de subocupación	Porcentaje de la población ocupada que tiene la necesidad y disponibilidad de ofertar más tiempo de trabajo de lo que su ocupación actual le permite.
Trabajador subordinado	Es la persona que trabaja (con o sin pago) para una unidad económica en la que depende de un patrón o un representante de él o de un trabajador por cuenta propia.
Trabajador subordinado sin pago	Persona ocupada que ayudó o trabajó durante la semana de referencia en un negocio, empresa o establecimiento familiar o no familiar, sin pago alguno.
Trabajo doméstico no remunerado	Las actividades domésticas no remuneradas son una dimensión crítica para la generación de bienes y servicios que permiten la reproducción del hogar, de sus miembros en particular y de la sociedad en general.
Trabajo infantil	El trabajo infantil se define como la población de 5 a 17 años en ocupaciones económicas no permitidas o en quehaceres domésticos en condiciones no adecuadas. Estas ocupaciones incluyen actividades económicas no aceptadas por la ley, ponen en riesgo la salud del menor o afectan su desarrollo físico y mental. Los quehaceres domésticos implican actividades de producción de bienes y servicios para el consumo de los hogares que afectan la salud o integridad física de quienes las realizan por llevarse a cabo en condiciones peligrosas o en horarios prolongados.
Violencia	El uso deliberado del poder o de la fuerza física, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones.

Siglas y acrónimos

APF	Administración Pública Federal
Banxico	Banco de México
Bienestar	Secretaría de Bienestar
CEDAW	Comité de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNPSS	Comisión Nacional de Protección Social en Salud
Conapo	Consejo Nacional de Población
Conasami	Comisión Nacional de los Salarios Mínimos
Conavi	Comisión Nacional de Vivienda
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DOF	Diario Oficial de la Federación
ECOVIED-ED	Encuesta para la Medición del Impacto COVID-19 en la Educación
ENADIS	Encuesta Nacional sobre Discriminación
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
ENSANUT	Encuesta Nacional de Salud y Nutrición
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMyE	Fichas de Monitoreo y Evaluación
ICTPC	Ingreso corriente total per cápita
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
IMSS-Bienestar	Servicios de Salud del Instituto Mexicano del Seguro Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
Infonavit	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
Inmujeres	Instituto Nacional de las Mujeres
INPC	Índice Nacional de Precios al Consumidor
INPI	Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas
Insabi	Instituto de Salud para el Bienestar
INSP	Instituto Nacional de Salud Pública
ITLP	Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
LPED	Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación
LFT	Ley Federal del Trabajo
LGDNNA	Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
LGE	Ley General de Educación

LGS	Ley General de Salud
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
LSS	Ley del Seguro Social
LPEI	Línea de Pobreza Extrema por Ingresos
LPI	Línea de Pobreza por Ingresos
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
OACDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
Pidesc	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PMG	Pensión mínima garantizada
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNDs	Política Nacional de Desarrollo Social
PNEI	Política Nacional de Educación Inicial
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PNEA	Población No Económicamente Activa
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PSader	Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural
PSB	Programa Sectorial de Bienestar
RoP	Reglas de Operación
SARS-CoV-2	Coronavirus 2 del Síndrome Respiratorio Agudo Grave
Sader	Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural
Salud	Secretaría de Salud
Sedatu	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Sedena	Secretaría de la Defensa Nacional
Segalmex	Seguridad Alimentaria Mexicana
Segob	Secretaría de Gobernación
Seguro Popular	Sistema de Protección Social en Salud
SEP	Secretaría de Educación Pública
SESNSP	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SNS	Sistema Nacional de Salud
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
TICCAD	Tecnologías de la información, comunicación, conocimiento y aprendizaje digitales

Resumen ejecutivo

De acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social, la Política Nacional de Desarrollo Social tiene como objetivo, entre otros, propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales que garanticen el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social; además deberá promover un desarrollo económico que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución. En esta misma normatividad se establece que, para lograr lo anterior, se deben considerar algunas vertientes, entre ellas, la superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, así como la generación de empleo e ingreso.

Para atender esto, la administración federal que inició sus labores el 1 de diciembre de 2018 señala en sus documentos de planeación, como el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial de Bienestar y el Programa Nacional de Desarrollo Social, que tiene la misión de transitar hacia un sistema de bienestar universal basado en la efectividad de derechos, a lo largo del curso de vida, contribuyendo a reducir las brechas de desigualdad y garantizando el desarrollo integral de las personas en condiciones de igualdad de género y no discriminación.

No obstante, dar cumplimiento a lo anterior en un territorio amplio, diverso y heterogéneo requiere realizar acciones gubernamentales concretas mediante las cuales se atienda, paso a paso, tanto los retos nacionales que existen desde hace varias décadas y que siguen vigentes, como aquellos que se derivan de eventos coyunturales o emergencias sociales que modifican el contexto en el cual se llevan a cabo las intervenciones gubernamentales.

Es decir, las políticas públicas, en especial aquellas concebidas para contribuir al acceso al ejercicio efectivo de los derechos sociales, deberían de partir de un diagnóstico certero que permita diseñar intervenciones adecuadas que puedan implementarse en el país y que tengan como resultado la resolución o mejora de los problemas que les dieron origen. Sin embargo, no se debe perder de vista que toda política, programa o acción es perfectible, que además es deseable que sea lo suficientemente flexible para atender nuevas problemáticas que se presenten en el tiempo y que deben considerar desde su concepción mecanismos de retroalimentación que permitan la mejora continua de las mismas.

Por mandato, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), desarrolla distintos documentos y evaluaciones con la finalidad de proporcionar evidencia que permita a las y los tomadores de decisiones realizar un seguimiento sobre los retos aún presentes y

que fueron agudizados por la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), así como generar un balance sobre aquello que la Política Nacional de Desarrollo Social deberá atender en el corto, mediano y largo plazo.

Con esta visión, el *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2022*, tiene el objetivo de presentar un diagnóstico de los contextos económico y social en México de 2018 a 2022, y ofrece información sobre retos para la incidencia distributiva y la atención integral a la población de los programas y acciones de desarrollo social. Además de mostrar resultados de la medición multidimensional de la pobreza e indicadores de carencias sociales para el periodo 2018-2020, analiza avances y retos en algunas de las dimensiones de los derechos sociales y afectaciones asociadas a la pandemia por la COVID-19. Para ello, con base en información estadística oficial y evidencia generada por el CONEVAL, brinda, en primer lugar, información en materia de contexto económico y social, así como sobre los niveles de pobreza entre 2018 y 2022, con la finalidad de observar cómo ha evolucionado la situación de la población y cuáles son las principales problemáticas que prevalecen, en especial, a partir de las afectaciones generadas por la emergencia sanitaria. Asimismo, se hace un análisis sobre las políticas, programas y acciones de desarrollo social de la administración 2018-2024 para conocer los avances y retos que se presentan al medio término.

Contexto económico y social

En relación con el contexto económico en México, se observa que en los últimos años este ha experimentado afectaciones derivadas de factores externos como la emergencia sanitaria por la COVID-19, además del desarrollo de conflictos comerciales y bélicos a nivel internacional. Si bien, la actividad económica ha mostrado signos de recuperación, aún se vislumbran escenarios complejos por enfrentar, como el aumento generalizado y sostenido de los precios de los bienes y servicios, situación que genera una pérdida en el poder adquisitivo del ingreso de la población, al limitar el ejercicio de sus derechos sociales y poniendo en riesgo los avances de los años anteriores sobre la pobreza en México.

Al respecto, los resultados de la medición multidimensional de la pobreza indican que, a nivel nacional, de 2018 a 2020 se presentó un incremento en el porcentaje de población en situación de pobreza, siendo mayor en la pobreza extrema. Destaca que, en las zonas rurales, tanto en términos relativos como absolutos, la población en situación de pobreza se redujo ligeramente en el periodo, caso contrario en las zonas urbanas, donde se presentaron incrementos en ambos sentidos.

En cuanto a la evolución de las carencias sociales, la de acceso a la seguridad social, además de presentar un aumento de 2018 a 2020, sigue siendo la que mayor parte de las personas reporta, alcanzando a más de la mitad de la población; otra carencia que se incrementó durante el periodo fue la de acceso a los servicios de salud, esto en el contexto de la contingencia sanitaria por la COVID-19 y que fue más marcado en la población de menores ingresos y quienes residen en el ámbito rural. Sin embargo, este aumento se enmarca en el proceso de transición administrativa y operativa de la

creación del Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi) y la desaparición del Seguro Popular, por lo que es probable que se hayan dado afectaciones en el reporte en cuanto a tener derecho a recibir los servicios que presta el instituto durante el levantamiento de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2020.

Mientras que las carencias que reportaron la menor proporción de la población son las referentes a la calidad y espacios de la vivienda y el acceso a los servicios básicos de la vivienda, relacionadas con la garantía al derecho a la vivienda digna y decorosa. Sin embargo, ambas carencias siguen presentes de manera importante en las viviendas del ámbito rural. Específicamente la de acceso a los servicios básicos se encuentra en cerca de la mitad de las viviendas rurales, situación que visibiliza la importancia de la atención prioritaria en ese sector. Esto es relevante debido a la necesidad de contar con acceso a la infraestructura y servicios básicos en la vivienda, sobre todo ante contextos como la pandemia por la COVID-19. Finalmente, de 2018 a 2020, las carencias por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad y el rezago educativo, se mantuvieron en niveles similares tanto a nivel nacional como por ámbito de residencia.

Si bien la medición multidimensional de la pobreza permite tener un panorama general de la situación de la población, se reconoce que los indicadores que la componen reflejan el piso mínimo necesario respecto al ejercicio de los derechos. En este sentido, el presente informe considera otros elementos que permiten dar cuenta de los avances y retos de algunas dimensiones de los derechos sociales. Un ejemplo de esto, relativo al derecho a la alimentación, es que este pudo verse afectado por la emergencia sanitaria, ya que de 2018 a 2020 la inseguridad alimentaria leve, así como la moderada, se incrementaron. Aunado a lo anterior, se dio una ligera contracción de la población que vivía en hogares con seguridad alimentaria y dieta diversa; esto es relevante ya que la pérdida de poder adquisitivo de las familias pudo haberse reflejado en el consumo de alimentos menos densos en energía y pobres en nutrientes al tener menores costos.

En materia del derecho a la educación se han registrado avances en términos generales; sin embargo, aún existen sectores de la población que ven limitado el ejercicio del derecho. Tal es el caso de las y los estudiantes que durante la pandemia pasaron de un modelo de educación presencial a uno a distancia, situación que evidenció la insuficiente cobertura de servicios de internet, el acceso restringido a dispositivos móviles o computadoras y la falta de habilidades tecnológicas en la población, representando una limitante para acceder a la educación.

Respecto al derecho a la salud la pandemia incrementó estas problemáticas ocasionando de 2018 a 2020 la disminución de servicios preventivos en instituciones públicas a las y los derechohabientes, así como el aumento de casi del doble en el porcentaje de hogares que incurrieron en gasto catastrófico en salud.

El derecho a la seguridad social sigue presentándose como un reto estructural importante ya que, por ejemplo, más de la mitad de las personas ocupadas de 65 años o más que se encuentran en

situación de pobreza nunca han cotizado en alguna institución de seguridad social. Consecuentemente, para este mismo año solo un tercio de la población de 65 años o más recibía una pensión contributiva evidenciando la baja cobertura del sistema.

La pandemia por la COVID-19, tuvo importantes afectaciones en la actividad económica y en el derecho al trabajo. Al respecto, la proporción de la población con ingreso laboral inferior al valor monetario de la canasta alimentaria se incrementó durante la emergencia sanitaria. Otra problemática que se agudizó durante la pandemia fue la distribución del trabajo no remunerado, al registrarse un aumento drástico en la carga de tareas domésticas y de cuidados no remunerados en las mujeres, resultado de las medidas de distanciamiento social, el cierre de las escuelas y los sistemas sanitarios saturados, que implicaron que las mujeres se hicieran cargo del acompañamiento educativo de las niñas y los niños y del cuidado de personas enfermas o de avanzada edad. Por otro lado, la informalidad laboral sigue siendo un problema relevante en México, ya que, si bien tuvo una disminución entre 2019 y 2022, aún afecta a más de la mitad de las personas trabajadoras, lo que impacta también en el ejercicio de su derecho a la seguridad social. Sin embargo, a partir de 2018 se dio una política de recuperación del poder adquisitivo del salario mínimo, considerado como un acierto de política pública porque ha contribuido a la mejora del ingreso de las y los trabajadores.

Por otro lado, se advierte que el ejercicio de derechos de algunos grupos poblacionales se encuentra sistemáticamente comprometido y se observan obstáculos o menores niveles de bienestar con respecto al resto de la población.

Política de desarrollo social

En cuanto a las acciones gubernamentales para la atención de las problemáticas en materia de desarrollo social, a partir del 2019 se estableció un nuevo enfoque de la política social, siendo el bienestar general de la población el objetivo superior de la actual administración del Gobierno de México. La política de bienestar se ha acompañado de cambios normativos y de estructura de los programas y acciones de desarrollo social; por lo tanto, a tres años de la implementación del modelo que concibe el bienestar desde una perspectiva de derechos y curso de vida, resulta oportuno contar con información sobre su evolución, además de tener un análisis sobre la incidencia de los programas sociales en el ingreso de las personas.

Al respecto, los cambios normativos de la política social se han orientado a la instrumentación de políticas, así como de reformas y adiciones en la materia, con la finalidad de sentar las bases de la visión de la actual administración; además de buscar la mejora de la definición y alcance de las políticas y de la cobertura de la oferta programática gubernamental federal, dando paso a la operación de nuevas instancias y actores involucrados. Al respecto, destaca que uno de los cambios más importantes corresponde a las adiciones al artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), al establecer la obligación del Estado de garantizar un apoyo económico a las personas con discapacidad permanente, pensiones a las personas adultas mayores y becas a estudiantes de todos

los niveles educativos. También destacan cambios importantes en salud, como las reformas a las Leyes General de Salud y de los Institutos Nacionales de Salud, que derivaron en la desaparición de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, encargada de operar el Seguro Popular; se suma la creación del Instituto de Salud para el Bienestar y posteriormente en 2022, un nuevo cambio en la estrategia para que los esfuerzos de coordinación se realicen a través del Programa IMSS-Bienestar en las entidades federativas que adopten libremente esta estrategia.

Por otro lado, la reestructura de los programas y acciones federales de desarrollo social, trajo consigo modificaciones en el diseño de ciertos programas, así como la creación de otros, partiendo de la premisa de incorporar un enfoque universal en la garantía de los derechos humanos. Además, de acuerdo con los documentos de planeación mencionados anteriormente, así como con las reglas de operación de los programas, entre otros, el objetivo de estos también considera una presencia institucional en zonas con alto y muy alto nivel de marginación, población mayoritariamente indígena y en contexto de violencia.

Asimismo, se resalta que, en general, los programas y acciones de desarrollo social buscan contribuir en la reducción de la pobreza a través de la redistribución de los ingresos de las personas. En este sentido, en el presente documento se realiza un análisis de incidencia y progresividad de los programas sociales, considerando únicamente aquellos programas federales que son capturados por la ENIGH 2018 y 2020. A partir de este análisis destaca que la proporción de los ingresos provenientes de programas sociales en los primeros deciles del ingreso sigue teniendo un peso importante en el ingreso corriente total de las personas. Sin embargo, cabe señalar que entre 2018 y 2020 es posible apreciar un cambio en la distribución en términos de la atención para la población, ya que, para 2020, la concentración de personas en los primeros deciles de ingreso, es decir aquellas de bajo nivel de ingresos, que recibe los apoyos de los programas federales de desarrollo social analizados se hace menos evidente, dando paso a una repartición más equilibrada entre la totalidad de los deciles.

Si bien, no es posible tener un análisis de la evolución del nivel de progresividad de los programas sociales federales (considerando que se han presentado cambios en su diseño e implementación; además, la ENIGH, como principal fuente de información sobre los ingresos provenientes de programas sociales no abarca la totalidad de la oferta programática de desarrollo social en el orden federal) destaca que, en 2018 y 2020 el carácter de las transferencias por programas federales de desarrollo social es progresivo, lo que implica que su peso es más relevante en el ingreso de los deciles más bajos que en los de los más altos; sin embargo, estas transferencias han ido disminuyendo su grado de progresividad, lo cual podría ser resultado del enfoque de universalidad adoptado por la actual política de bienestar.

En relación con la atención integral de la política social a lo largo del curso de vida, en términos generales se identifica que la oferta gubernamental de desarrollo social sí incorpora perspectiva de curso de vida en términos de la orientación a las etapas, puesto que la población objetivo de varios de los programas está asociada a un periodo de vida y se pueden relacionar con la mitigación de los riesgos.

También se identificó que el conjunto de las acciones de desarrollo social se orienta a la atención de riesgos relevantes que enfrentan las personas en cada etapa, lo que indica que hay un avance hacia la comprensión en la transición de necesidades y retos que enfrentan las personas a lo largo del tiempo. Sin embargo, el análisis permitió observar que estas necesidades diferenciadas al transitar de una etapa a otra no se reflejan en los componentes y tipos de apoyos de los programas, lo que puede resultar en una atención parcial de los riesgos y de las manifestaciones específicas de los mismos.

Un reto para la atención de los riesgos por curso de vida es que, los relativos a la salud, trabajo, seguridad social e incluso educación siguen anclados a las condiciones de derechohabencia o de empleo formal de los sujetos de derecho. Esto es particularmente importante en las primeras etapas de vida en las que el acceso a un conjunto importante de servicios de salud, educación y seguridad social depende de la afiliación de los jefes o jefas del hogar.

Otro reto en esta materia, considerado estructural, es la fragmentación del sistema de salud, la cual conlleva la atención diferenciada de la población entre los distintos subsistemas. De acuerdo con las últimas modificaciones normativas, la población sin seguridad social será atendida a través del Programa IMSS-Bienestar, que funcionará como organismo descentralizado del Instituto Mexicano del Seguro Social y que absorbe los objetivos planteados inicialmente para el Insabi. Si bien es importante avanzar hacia la cobertura universal en salud, se identifica que este programa enfrentará significativos retos, ya que, por ejemplo, el catálogo de atención que proporciona incluye únicamente servicios de primero y segundo nivel de atención, lo que sigue siendo un desafío ante la necesidad de equilibrar los servicios y beneficios de salud para población derechohabiente y sin ninguna afiliación.

Finalmente, este análisis permitió observar que gran parte de los programas y acciones vinculados a los riesgos atienden a la población en condiciones transversales de vulnerabilidad. Esto se considera un acierto y avance en la construcción de una política de protección a lo largo de todo el curso de vida, sin embargo, no se cuenta con información o evidencia que permita observar si los programas efectivamente están cubriendo estos grupos.

Con este informe el CONEVAL sigue contribuyendo en la generación de información objetiva, rigurosa y oportuna para la toma de decisiones y la mejora de la Política de Desarrollo Social.

Introducción

De acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), la Política Nacional de Desarrollo Social tiene por objetivo, entre otros, propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social; además deberá promover un desarrollo económico que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución. En esta misma normatividad se establece que para lograr lo anterior, se deben considerar algunas vertientes, tales como la superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, así como la generación de empleo e ingreso.

Para atender esto, la administración federal —que inició sus labores el 1 de diciembre de 2018— señala en sus documentos de planeación, como el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial de Bienestar y el Programa Nacional de Desarrollo Social, que tiene la misión de transitar hacia un sistema de bienestar universal basado en la efectividad de derechos, a lo largo del curso de vida de las personas, contribuyendo a reducir las brechas de desigualdad y garantizando el desarrollo integral de las personas en condiciones de igualdad de género y no discriminación (DOF, 2019m).

En concordancia con lo anterior, el Programa Nacional de Desarrollo Social 2021-2024, publicado el 15 de diciembre de 2021, enumera los siguientes objetivos prioritarios (DOF, 2021j):

1. Establecer políticas que garanticen un conjunto básico de derechos humanos para la población a lo largo de su curso de vida, contribuyendo a reducir las brechas de desigualdad socioeconómica entre territorios y grupos poblacionales.
2. Garantizar a la población el acceso efectivo, universal y gratuito a la atención médica y hospitalaria, incluido el suministro de medicamentos, materiales de curación y exámenes médicos, especialmente en las regiones con mayores niveles de marginación.
3. Garantizar el derecho a una educación de excelencia, equitativa e incluyente para toda la población, en los diferentes tipos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional.
4. Mejorar el acceso a la alimentación de la población a través de acciones para el incremento de la disponibilidad y accesibilidad de alimentos básicos, aumento del ingreso proveniente de actividades de producción agropecuaria y reconstrucción del tejido social.
5. Impulsar la capacidad productiva de los hogares y comunidades para generar ingresos y consolidar el bienestar de la población.
6. Promover esquemas para el desarrollo territorial ordenado y sostenible que reduzcan las desigualdades socioespaciales y aseguren el acceso a la vivienda adecuada de toda la población bajo un enfoque de derechos humanos.

No obstante, es necesario reconocer que alcanzar los objetivos planteados desde los instrumentos normativos y de planeación, en un territorio amplio, diverso y heterogéneo como es el del país, no es una tarea sencilla. Por lo tanto, para sortear estas dificultades se requieren acciones gubernamentales concretas que puedan atender, paso a paso, tanto los retos nacionales que existen desde hace varias décadas y que siguen vigentes, como aquellos que se derivan de eventos coyunturales o emergencias sociales que modifican el contexto de actuación del quehacer gubernamental.

Es decir, las políticas públicas, en especial aquellas concebidas para contribuir al ejercicio efectivo de los derechos sociales, deben partir de un diagnóstico certero que permita diseñar intervenciones adecuadas, implementables en el territorio y que resulten en la resolución o disminución de los problemas que les dieron origen. Sin embargo, no se debe perder de vista que toda política, programa o acción es perfectible, que además es deseable que sea lo suficientemente flexible para atender nuevas problemáticas que se presenten en el tiempo y que se deben considerar desde su concepción mecanismos de retroalimentación que posibiliten la mejora continua de las mismas.

En este sentido, y en atención al artículo 72 de la LGDS, el CONEVAL, atendiendo a su mandato, desarrolla distintos documentos y evaluaciones con la finalidad de proporcionar evidencia que permita a las y los tomadores de decisiones realizar un seguimiento sobre los retos aún presentes y que fueron agudizados por la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), así como generar un balance sobre aquello que la política nacional de desarrollo social deberá atender en el corto, mediano y largo plazo.

Con esta visión, el *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2022*, tiene el objetivo de presentar un diagnóstico de los contextos económico y social en México de 2018 a 2022 y se ofrece información sobre retos para la incidencia distributiva y la atención integral a la población de los programas y acciones de desarrollo social. Además de mostrar resultados de la medición multidimensional de la pobreza e indicadores de carencias sociales para el periodo 2018-2022, analiza avances y retos en algunas de las dimensiones de los derechos sociales y afectaciones asociadas a la pandemia por la COVID-19. En ese sentido, en primer lugar, y con base en estadísticas oficiales —del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), así como del CONEVAL, por ejemplo— brinda información en materia de contexto económico y social, así como sobre los niveles de pobreza entre 2018 y 2022, con la finalidad de observar cómo ha evolucionado la situación de la población y cuáles son las principales problemáticas que prevalecen, en especial, a partir de las afectaciones generadas por la emergencia sanitaria por la COVID-19. En segundo lugar, realiza un análisis sobre las políticas, programas y acciones de desarrollo social de la administración federal actual en dos niveles: en un primer momento se observan los principales cambios normativos, programáticos y de incidencia redistributiva; posteriormente se analiza la manera en que la oferta existente atiende diferentes riesgos asociados al curso de vida de la población, así como a los derechos sociales enmarcados en la LGDS.

Contextos económico y social de México



Con la finalidad de brindar un diagnóstico general sobre el desarrollo social en México, y reconociendo la fuerte vinculación que existe entre el desempeño económico de un país y el nivel de desarrollo social de su población, en este capítulo se analizan algunos de los principales indicadores económicos y sociales para México en el periodo 2018-2022. Al respecto, por un lado, se revisan indicadores seleccionados de los contextos macro y microeconómicos, así como de finanzas públicas en el ámbito federal. Por otro lado, se hace una valoración general de la evolución de algunos de los principales indicadores relacionados con los derechos sociales reconocidos en la LGDS: alimentación nutritiva y de calidad; educación; salud; seguridad social; trabajo; vivienda digna y decorosa; y no discriminación.

Es importante señalar que la revisión de ambas dimensiones (económica y social) se hace de manera independiente con la finalidad de brindar claridad y profundidad en el análisis de cada una de ellas. Sin embargo, a lo largo del apartado se señalan algunas de sus vinculaciones, destaca, sobre todo, la incidencia del entorno económico en el contexto de desarrollo social del país.

Desarrollo económico

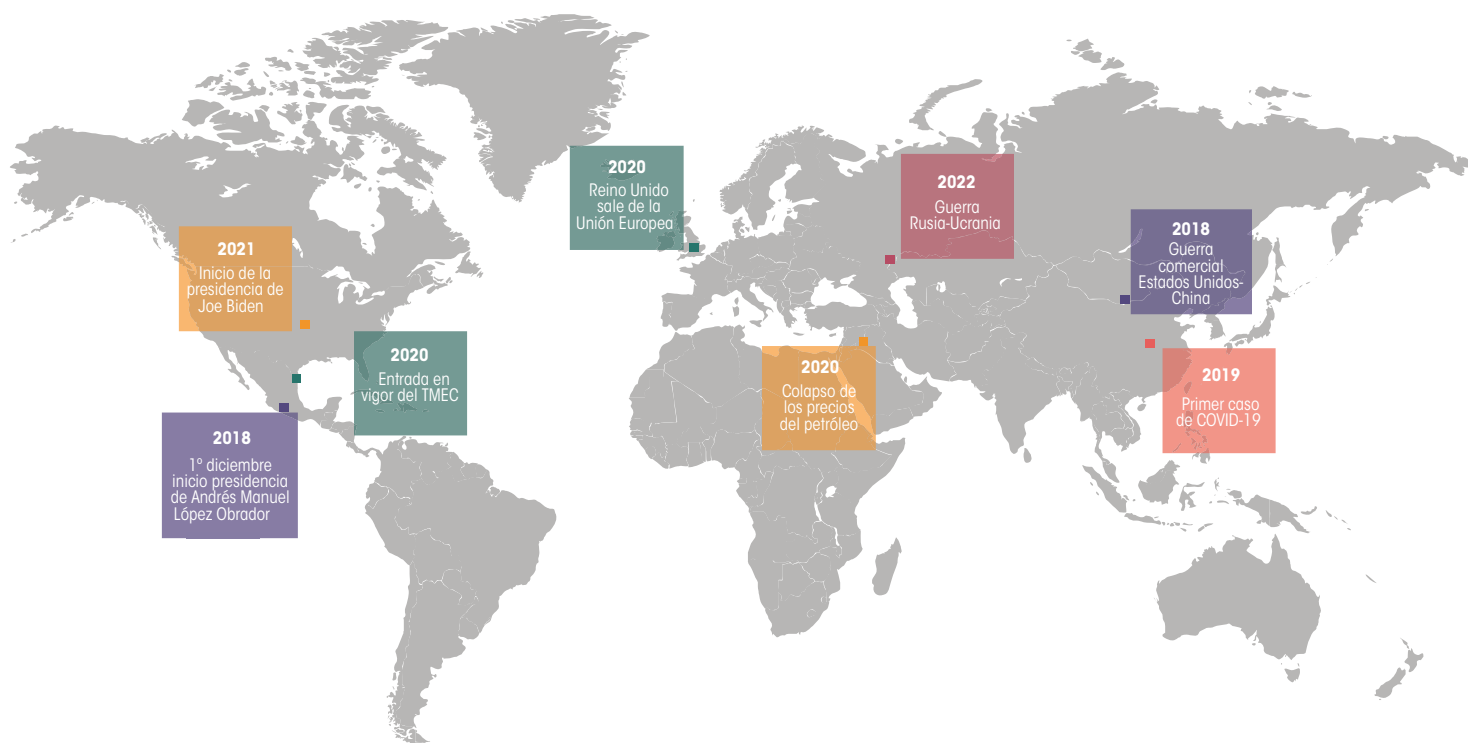
Si bien en México, la política de desarrollo social está enfocada a la atención de distintas problemáticas vinculadas con el ejercicio de los derechos sociales señalados en la LGDS, así como a la superación de la situación de pobreza de las personas, se reconoce que ambas situaciones, el ejercicio pleno de los derechos sociales y la situación de pobreza, son resultado de diversos factores, entre los que se encuentra el desempeño económico del país, así como las prioridades de gasto público, las cuales condicionan en buena medida la capacidad de respuesta ante las problemáticas vinculadas al desarrollo social.

En ese sentido, en este apartado se analiza la evolución de algunas de las principales variables económicas en México para el periodo 2018-2022, a partir de tres niveles. En primer lugar, se hace una revisión de algunos de los principales indicadores macroeconómicos (Producto Interno Bruto e inflación), destacando, con fines contextuales, dos elementos: las diversas situaciones internas o externas que podrían estar impactando en ellos, así como el desempeño de otros países en la región de América Latina y el Caribe. En segundo lugar, se analiza la evolución de las finanzas públicas en el ámbito federal, en términos de ingresos presupuestarios y el gasto programable. Finalmente, se analizan algunos indicadores laborales, así como información relacionada con el ingreso de las personas y el gasto de los hogares.

Contexto macroeconómico

En el periodo 2018-2022, la economía mexicana ha presentado un comportamiento variable, en correspondencia con los cambios del contexto social, económico y político, en el ámbito nacional e internacional (ver figura 1).

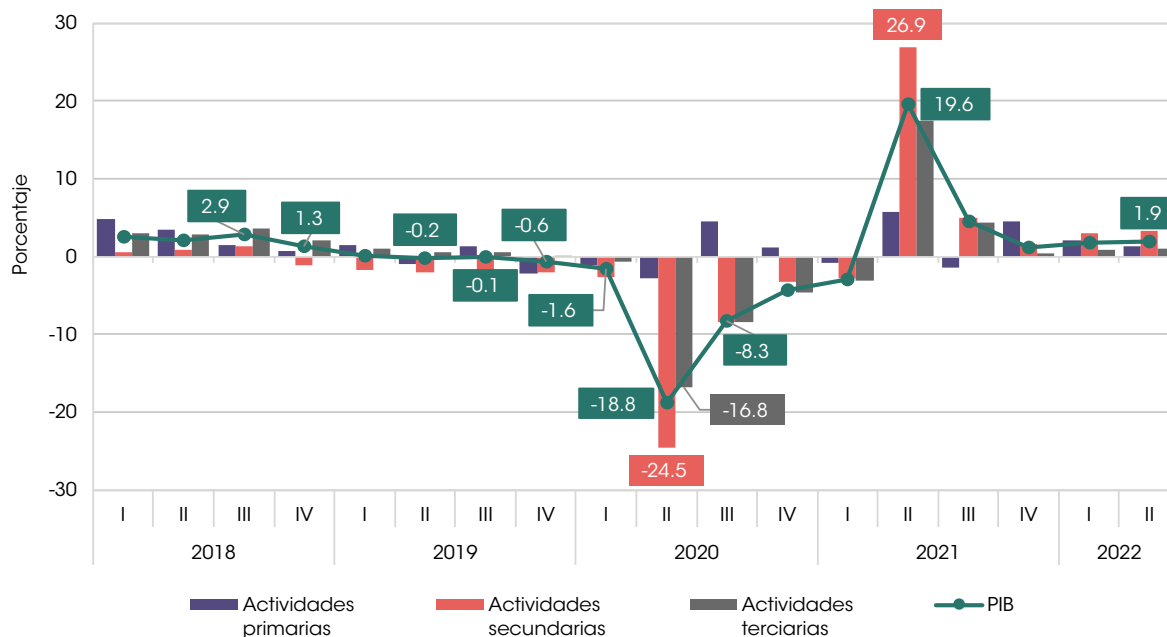
Figura 1. Eventos internacionales. 2018-2022



Fuente: elaborado por el CONEVAL.

El periodo empieza en 2018 con tasas de variación anuales positivas en el Producto Interno Bruto (PIB) desde el primer trimestre: un crecimiento de 2.5% respecto del primer trimestre de 2017, alcanzando la mayor tasa de crecimiento en el tercer trimestre de 2018 con 2.9% en relación con el año anterior (ver gráfica 1).

Gráfica 1. Producto Interno Bruto trimestral total y por tipo de actividad, variación porcentual anual*. México, primer trimestre de 2018-segundo trimestre de 2022



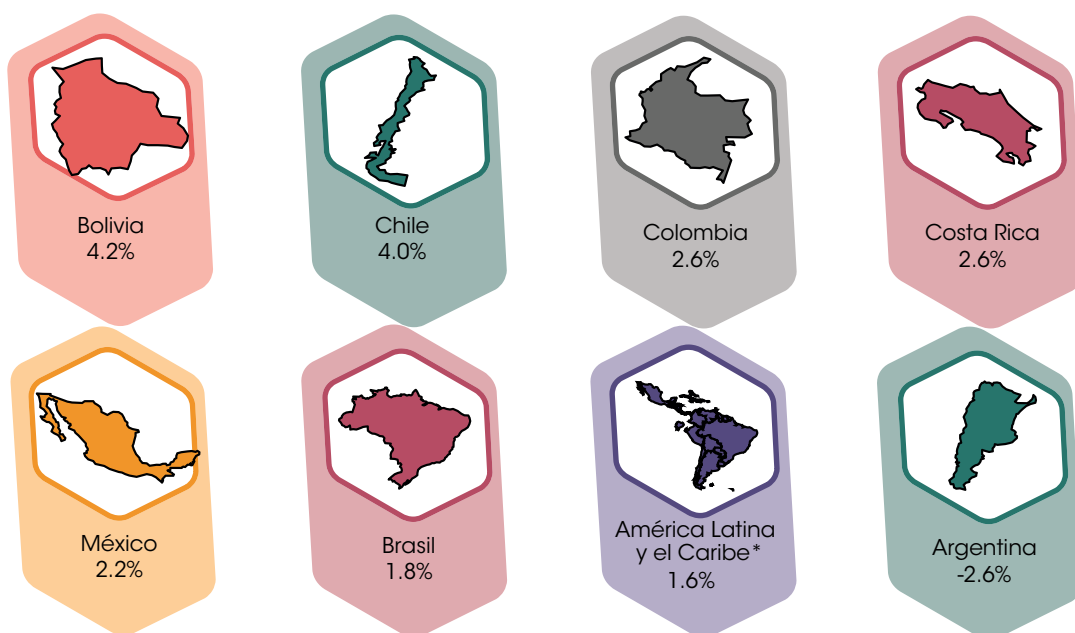
*Respecto al mismo trimestre del año anterior.

Nota: las actividades primarias refieren a la explotación de recursos naturales como la agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza. Las actividades secundarias consideran la transformación de bienes. Las actividades terciarias se enfocan en la distribución de bienes; operaciones con información y con activos; servicios y gobierno (INEGI, 2012).

Fuente: elaborado por el CONEVAL con base en el Producto Interno Bruto Trimestral (series desestacionalizadas), INEGI.

Al respecto, resulta fundamental precisar que, si bien durante 2018 se presentó una tendencia positiva, los niveles de crecimiento fueron modestos en relación con países como Bolivia (4.2% anual) y Chile (3.9% anual) (Banco Mundial, 2022). Sin embargo, la tasa de crecimiento de México estuvo en correspondencia con lo reportado por otros países de América Latina (como Colombia y Costa Rica, con una tasa de crecimiento promedio anual de 2.6% para 2018) y por arriba del promedio anual de la región en su conjunto (1.6%) (ver figura 2).

Figura 2. Tasa anual de crecimiento 2018. Países seleccionados



*Dado que México está catalogado como un país de ingreso mediano alto, se considera la clasificación "América Latina y el Caribe (excluido altos ingresos)".

Fuente: elaborado por el CONEVAL con información del Banco Mundial. Datos sobre las cuentas nacionales (2022).

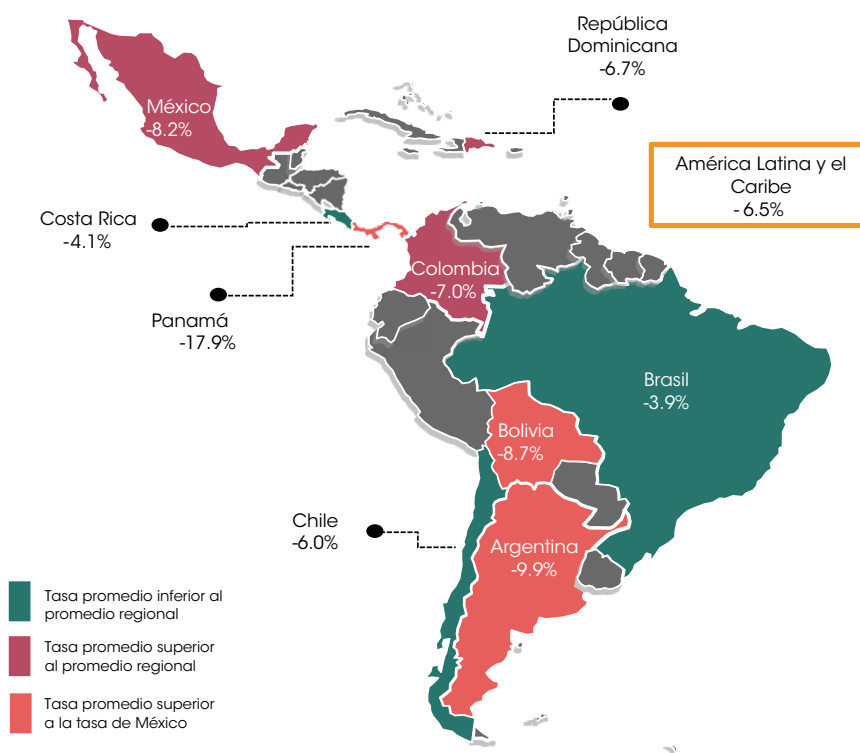
Es importante notar que en México, en el cuarto trimestre de 2018 y el primero de 2019, aunque se reportaron tasas de crecimiento positivas (1.3% y 0.2%, respectivamente), se visibiliza una nueva tendencia en la actividad económica hacia la desaceleración, la cual se manifestaría con valores negativos a partir del segundo trimestre de 2019 (-0.2%) (ver gráfica 1). Esta situación continuó a lo largo de 2019 (-0.1% en el tercer trimestre y -0.6% en el último) y el primero de 2020 (-1.6%),¹ lo anterior como resultado de diversos factores de corte internacional, como la incertidumbre financiera, caída de la inversión, los bajos niveles de consumo, así como por los ajustes internos relacionados con el presupuesto público (CEPAL, 2019). Sin embargo, el factor que tuvo un mayor peso fue la incertidumbre relacionada con el brote de coronavirus (SARS-CoV-2) y sus afectaciones en la actividad económica (Banxico, 2020b).

Para el segundo trimestre de 2020, la economía mexicana sufrió una caída de 18.8% respecto del año anterior (ver gráfica 1), situación que evidenció las primeras afectaciones de la pandemia en la actividad económica y su incidencia directa en los sectores productivos (CONEVAL, 2021c). En términos específicos, las actividades secundarias fueron las más afectadas (-24.5%), seguidas de las terciarias (-16.8%) (ver gráfica 1), particularmente en lo relativo a servicios de esparcimiento y de alojamiento y preparación de alimentos y bebidas, consecuente con las políticas implementadas para la contención de la pandemia por la COVID-19.

¹ En 2019, también se encontraron tasas de crecimiento negativas en otros países de la región como Cuba (con una tasa de crecimiento promedio anual de -0.2%) y Argentina (-2.0%). En términos generales, la región en su conjunto presentó un bajo desempeño, con un promedio regional de crecimiento de 0.7% (Banco Mundial, 2022).

Al comparar el desempeño económico de México en 2020, en relación con otros países de la región, esta, en general, reportó tasas de variación anual negativas, la caída de la actividad económica del país (-8.2%) fue mayor a la de Brasil (-3.9%), Costa Rica (-4.1%), así como del promedio de América Latina y el Caribe (-6.5%) (ver figura 3).

Figura 3. Tasa anual de crecimiento 2020. Países seleccionados



Fuente: elaborado por el CONEVAL con información del Banco Mundial. Datos sobre las cuentas nacionales (2022).

En este punto es importante mencionar que, otro de los elementos que influyó en la caída del PIB en el segundo trimestre de 2020, vinculado también con la pandemia por la COVID-19, fue el colapso del precio del petróleo a nivel mundial registrado entre abril y mayo de 2020 (Banxico, 2021a). Esto, para el caso de México, afectó tanto la actividad económica como el nivel de precios, ya que la inflación alcanzó su nivel más bajo del periodo 2018-2022 en abril de 2020, con una tasa de 2.2 (ver gráfica 2) y en las finanzas públicas, como se verá más adelante (ver "Finanzas públicas", p. 37).

A partir del tercer trimestre de 2020 se identificaron tendencias de recuperación de la actividad económica en el país, como resultado de la fuerte expansión de la demanda externa, así como el relajamiento de las medidas de confinamiento implementadas por la contingencia por la COVID-19 desde finales de mayo (Banxico, 2020a). Sin embargo, hasta el segundo trimestre de 2021 se observó una tasa de crecimiento positiva de la actividad económica (19.6%). Lo anterior es consecuente con la recuperación de las actividades secundarias (26.9%), sobre todo en materia de industria manufacturera y construcción, y las terciarias (17.5%) (ver gráfica 1).

Esto fue también resultado de los avances en el proceso de vacunación de la población² y el relajamiento de las restricciones asociadas con la emergencia sanitaria (Banxico, 2021b). El proceso de reactivación económica permaneció durante todo 2021 y los dos primeros trimestres de 2022, aunque con tasas más cercanas a los niveles prepandemia (ver gráfica 1), y con valores moderados en relación con el resto de los países de la región, en los que el promedio anual en 2021 fue de 6.4%, mientras que el promedio para México fue de 4.8% (Banco Mundial, 2022).³

Acompañado de la mejora en el nivel de la actividad económica, desde marzo de 2021 la inflación mensual, medida por la tasa de crecimiento del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), comenzó a tener un comportamiento al alza y por arriba del esquema de objetivos de inflación del Banco de México (Banxico) (en marzo de 2021, la inflación se estimó en 4.7%) (ver gráfica 2).⁴ Considerando la evolución de la inflación, es necesario observar sus dos componentes, la inflación subyacente y la no subyacente.⁵ A partir de 2021, destaca que la inflación general ha sido afectada principalmente por el incremento de la inflación no subyacente la cual pasó de 1.2% en diciembre de 2020 a más de 12% en abril y noviembre de 2021 (Esquivel *et al.*, 2021). Esto puede ser resultado de las afectaciones en las cadenas de suministro y los procesos productivos a nivel internacional, resultado de, por ejemplo, el conflicto bélico entre Rusia y Ucrania⁶ y la crisis de los semiconductores,⁷ lo que implicó mayores costos de producción, así como de la reapertura limitada de algunos servicios como los de alimentación, turísticos y de entretenimiento (Banxico, 2021b).

² El 24 de diciembre de 2020 inició la primera etapa de vacunación contra el virus SARS-CoV-2, en la Ciudad de México, Estado de México y Querétaro, entidades en las que personas trabajadoras de la salud que están en la primera línea de atención COVID-19 recibieron la vacuna. En febrero y marzo de 2021 se vacunaron a las personas adultas mayores; en mayo y junio se llevó a cabo la vacunación de personas de 50 a 59 años y embarazadas de 18 años o más, a partir del tercer mes de embarazo. En junio y julio de ese año, se dio la vacunación de personas de 40 a 49 años a partir de julio al resto de la población (Salud, s.f.). Al 29 de junio de 2022, y de acuerdo con información de la Secretaría de Salud, 88.4 millones de personas habían sido vacunadas en México; por edad habían recibido al menos una dosis 81.1 millones de personas mayores de 18 años (91%); y 7.3 millones de adolescentes de 12 a 17 años (55%) (Salud, 2022).

³ Países como Argentina, Colombia, Chile y República Dominicana reportaron niveles por arriba de 10% de crecimiento (10.3%, 10.6%, 11.7% y 12.3% respectivamente).

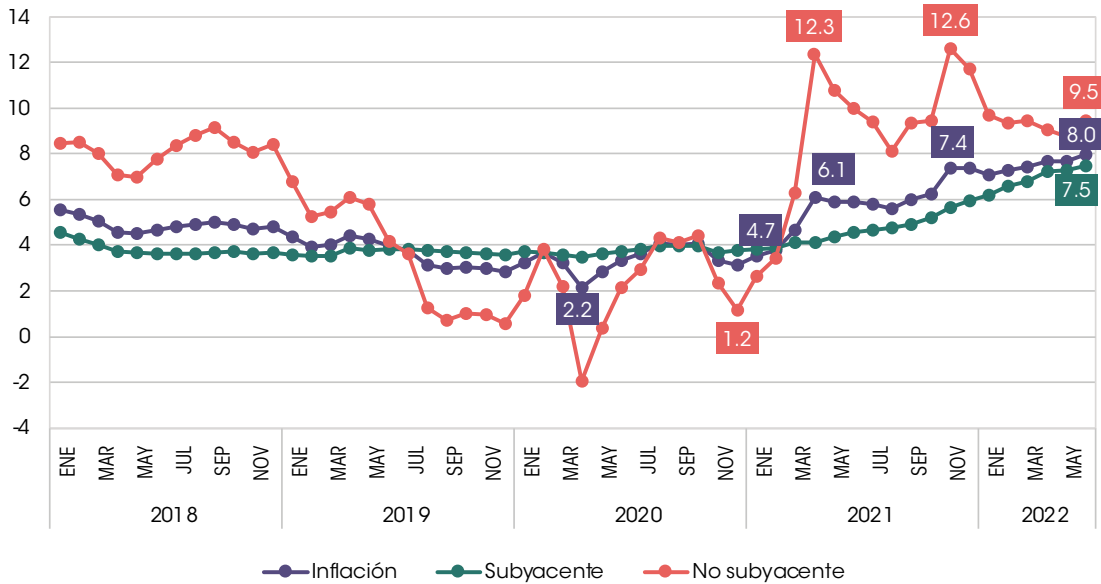
⁴ Actualmente, el objetivo es de 3%, con un rango de variabilidad de más/menos 1%; entonces, una inflación aceptable se encuentra entre 2% y 4%.

⁵ La inflación subyacente se obtiene eliminando del cálculo del INPC los bienes y servicios cuyos precios son más volátiles, o bien, que su proceso de determinación no responde a condiciones de mercado, por lo que solamente considera las mercancías [alimentos, bebidas y tabaco; y mercancías no alimenticias] y los servicios [vivienda, educación (colegiaturas) y otros servicios]. Así, los grupos que se excluyen son agropecuarios (frutas, verduras y pecuarios), energéticos y tarifas autorizadas por distintos órdenes de gobierno, estos componen la inflación no subyacente (INEGI, 2022b).

⁶ La guerra de Rusia contra Ucrania, iniciada en febrero de 2022, frenó la recuperación posterior a la pandemia por la COVID-19 y ha llevado a la economía mundial a un menor crecimiento y creciente inflación; el impacto económico y social de la guerra es especialmente fuerte en Europa debido a las importaciones de energía y los flujos de refugiados en la región. Además, Rusia y Ucrania son importantes proveedores en muchos mercados de materias primas, que en conjunto representan alrededor de 30% de las exportaciones mundiales de trigo, 20% de las de maíz, fertilizantes minerales y gas natural, y 11% de las de petróleo, situación que ha provocado que los precios de estos productos aumentaran considerablemente tras el inicio de la guerra (OCDE, 2022a).

⁷ Los semiconductores también conocidos como "circuitos integrados", son empleados fundamentalmente en la producción de chips y microchips, los cuales han ido ganando importancia, debido, en gran medida, al progreso tecnológico, ya que además son materiales esenciales en el funcionamiento de dispositivos electrónicos (OCDE, 2019). En el año 2020 se presentó una de las mayores reducciones en los volúmenes de comercio y producción de mercancías debido al aumento de las restricciones comerciales relacionadas con la COVID-19, sin embargo, este colapso comercial no afectó a todos los productos de la misma manera, ya que el comercio de productos farmacéuticos, alimenticios y de servicios digitales (como los de telecomunicaciones, tecnología de la información, electrodomésticos y electrónica) experimentaron un auge. Estas situaciones tuvieron efectos en la cadena de suministro de los semiconductores, ya que por una parte existieron interrupciones en las industrias transformadoras durante la pandemia y por otra hubo un aumento de la demanda de dispositivos electrónicos, lo que ocasionó que se presentara una escasez global de dicha mercancía (OCDE, 2022b).

Gráfica 2. Tasas de inflación mensual, subyacente y no subyacente. México, enero de 2018-junio de 2022



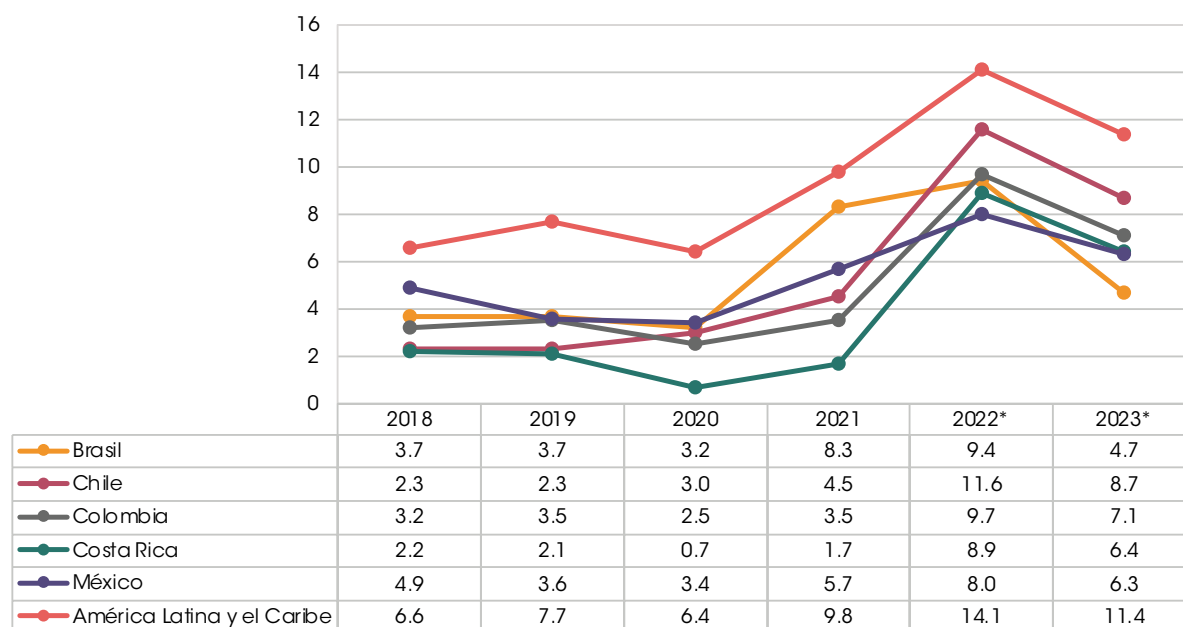
Fuente: elaborado por el CONEVAL con base en el Sistema de Cuentas Nacionales de México. Índice Nacional de Precios al Consumidor y sus Componentes, INEGI.

Cabe señalar que, desde abril de 2021, la tasa de inflación se ha mantenido por arriba de 5% y a partir de noviembre de ese mismo año por arriba de 7%. Para junio de 2022, la inflación general anual promedio se estimó en 8.0% y la de los índices subyacente y no subyacente en 7.5 y 9.5, respectivamente (ver gráfica 2). De manera que, a junio de 2022, se suman 16 meses consecutivos en los que se registra una inflación mayor al esquema de objetivos establecidos por Banxico.⁸

Esta situación también se presenta a nivel internacional; el Fondo Monetario Internacional (FMI) (2022) estima que, en 2022 países como Brasil y Colombia, reportarán una inflación promedio anual cercana al 10% (9.4% y 9.7% respectivamente); la estimación para México es de 8.0%, mientras que el promedio de América Latina y el Caribe será de 14.1% (ver gráfica 3).

⁸ El Banco de México definió como objetivo permanente alcanzar una inflación anual de 3%, considerando un intervalo de variabilidad de más/menos un punto porcentual alrededor de la meta referida (Banxico, 2022b).

Gráfica 3. Tasa de inflación, precios promedio al consumidor, variación porcentual anual. Países de América Latina y la región, 2018-2023



*Proyecciones estimadas por el FMI.

Fuente: elaborado por el CONEVAL con información del Fondo Monetario Internacional (2022), consultada el 20 de octubre de 2022.

Esta misma situación se pronostica para economías como Estados Unidos o el Reino Unido (8.1% y 9.1% respectivamente). Por otro lado, destacan los casos extremos, como Rusia, en el que se pronostica una inflación promedio de 13.8%, así como China, con un pronóstico de 2.2% para 2022 (FMI, 2022). En todos los casos, el FMI pronostica una reducción generalizada de la inflación para 2023, lo que colocaría a México dentro de los objetivos de Banxico (Banxico, 2022b).

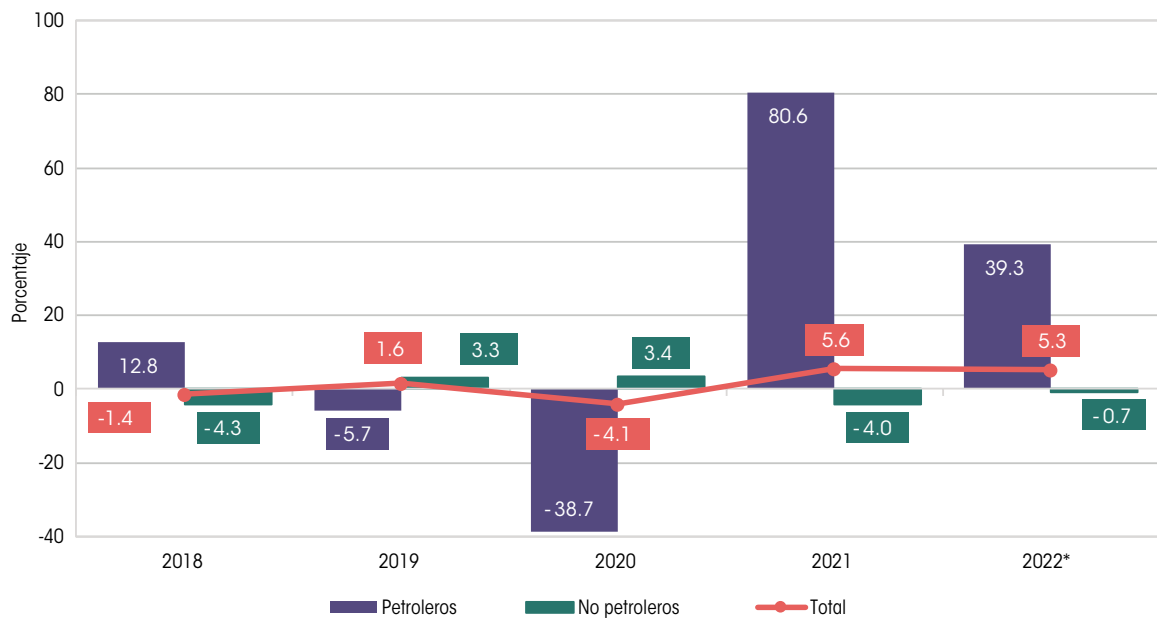
Considerando lo anterior, si bien se observa una mejora en los indicadores macroeconómicos desde 2021, muestra de la recuperación de la actividad económica en el país y en el mundo, aún prevalece un entorno complejo para las economías mundial y nacional que limita las perspectivas de crecimiento (OCDE, 2022a). Banxico prevé un crecimiento anual del PIB entre 1.6% y 2.8% para 2022 y anticipa una expansión del PIB para 2023 entre 1.4% y 3.4%. Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), estima que en 2022 y 2023 el crecimiento de la economía mexicana será moderado (1.9% y 2.1%, respectivamente) (OCDE, 2022a). En cuanto a las perspectivas de la inflación, Banxico espera que descienda a partir del tercer trimestre de 2022 y a lo largo de 2023, ubicándose en niveles cercanos al objetivo de inflación de 3.0% en el primer trimestre de 2024 (Banxico, 2022a).

Finanzas públicas

En línea con el desempeño económico, se han presentado resultados diversos en las finanzas públicas. En cuanto a los ingresos, en términos generales, en los últimos dos años no se registraron cambios significativos en el crecimiento anual promedio (5.6% en 2021 y 5.3% en 2022), a pesar de haberse registrado una tasa negativa en 2020; sin embargo, considerando los ingresos petroleros, estos han presentado crecimientos y caídas relevantes de un año a otro (SHCP, 2022b) (ver gráfica 4).

La caída más importante de los ingresos petroleros se registró en 2020 (-38.7%), como consecuencia del colapso internacional del precio del petróleo durante el segundo trimestre, así como de la reducción en la movilidad y de la actividad económica en general, derivado de las medidas de contención de la pandemia por la COVID-19 (ver "Contexto macroeconómico", p. 30). Esto a su vez, tuvo afectaciones en los ingresos totales que tuvieron una caída de 4.1%, contenida por los ingresos no petroleros o tributarios,⁹ los cuales crecieron 3.4% respecto de 2019 (ver gráfica 4).

Gráfica 4. Ingresos presupuestarios, crecimiento anual real, porcentaje. México, 2018-2022



* Las cifras son preliminares para julio de 2022.

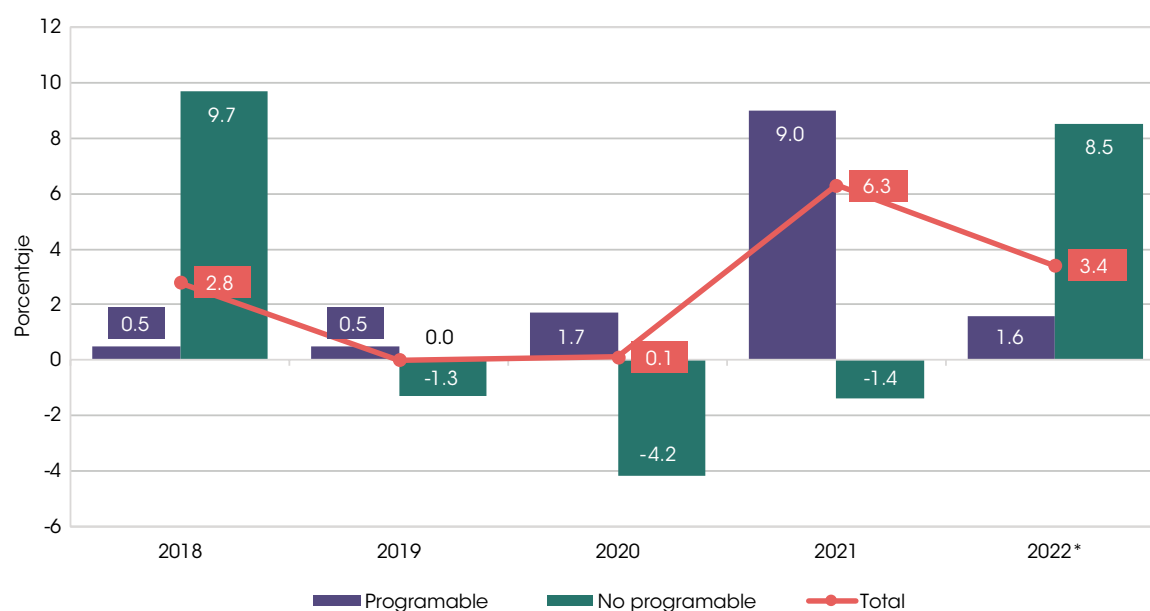
Fuente: elaborado por el CONEVAL con información de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2022).

⁹ Los ingresos no petroleros se componen, por un lado, de los ingresos tributarios (impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado, impuesto especial sobre producción y servicios, impuestos a la importación, impuesto por la actividad de exportación de hidrocarburos, otros impuestos) y por otro de los no tributarios (derechos, aprovechamientos y otros) (SHCP, 2022b).

Para 2021, como consecuencia de la recuperación en los precios del petróleo, resultado a su vez de la reactivación económica, el fenómeno se revierte, ya que se registra un crecimiento de más de 80.0% de los ingresos petroleros, mientras que los no petroleros reportan una caída de 4%; esto se tradujo en un crecimiento de más de 5% en los ingresos totales (ver gráfica 4).

Por su parte, el gasto público igualmente presentó un desempeño diverso en cuanto a sus componentes; al respecto, el gasto programable¹⁰ mantuvo tasas de crecimiento positivas durante todo el periodo, destaca el crecimiento registrado en 2021 de 9%. Respecto al gasto no programable,¹¹ presentó tasas negativas entre 2019 y 2021, sobresale que en 2020 cayó en poco más de 4% (ver gráfica 5).

Gráfica 5. Gasto neto del sector público presupuestario, crecimiento anual real, porcentaje. México, 2018-2022



* Las cifras son preliminares para julio de 2022.

Fuente: elaborado por el CONEVAL con información de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2022).

Sobre el gasto programable, se observa que, de acuerdo con su clasificación funcional,¹² a lo largo del periodo, se priorizó el gasto en desarrollo social,¹³ al representar en todos los casos cerca de 60.0%, seguido del gasto en desarrollo económico con valores cercanos a 30.0% (SHCP, 2022b); sin embargo, es importante destacar que en 2020 la proporción de gasto destinada al desarrollo social alcanzó su nivel más alto (64.2%) (ver gráfica 6).

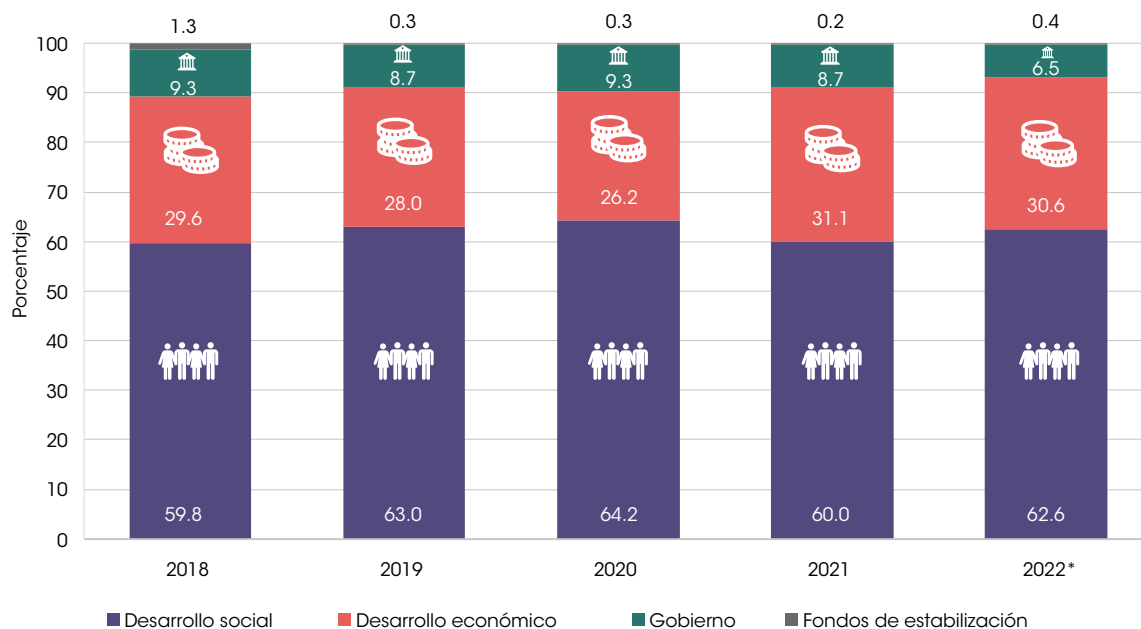
¹⁰ El gasto público programable es aquel que se destina a proveer bienes y servicios públicos a la población.

¹¹ El gasto público no programable se utiliza para el cumplimiento de obligaciones como pagos pendientes, todos los gastos relacionados con deuda y los recursos transferidos a entidades y municipios.

¹² A partir de los objetivos o propósitos que se buscan alcanzar mediante el ejercicio del gasto, en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) se presenta la clasificación funcional del gasto programable, la cual ordena la distribución del presupuesto en tres grupos denominados Finalidades, a saber, de: Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Gobierno (CEFP, 2022).

¹³ Los conceptos que se consideran de desarrollo social en la clasificación funcional del gasto programable son los referentes a protección ambiental; vivienda y servicios a la comunidad; salud; recreación, cultura y otras manifestaciones sociales; educación; protección social y otros asuntos sociales (SHCP, 2022b).

Gráfica 6. Composición del gasto programable del sector público presupuestario, porcentaje. México, 2018-2022



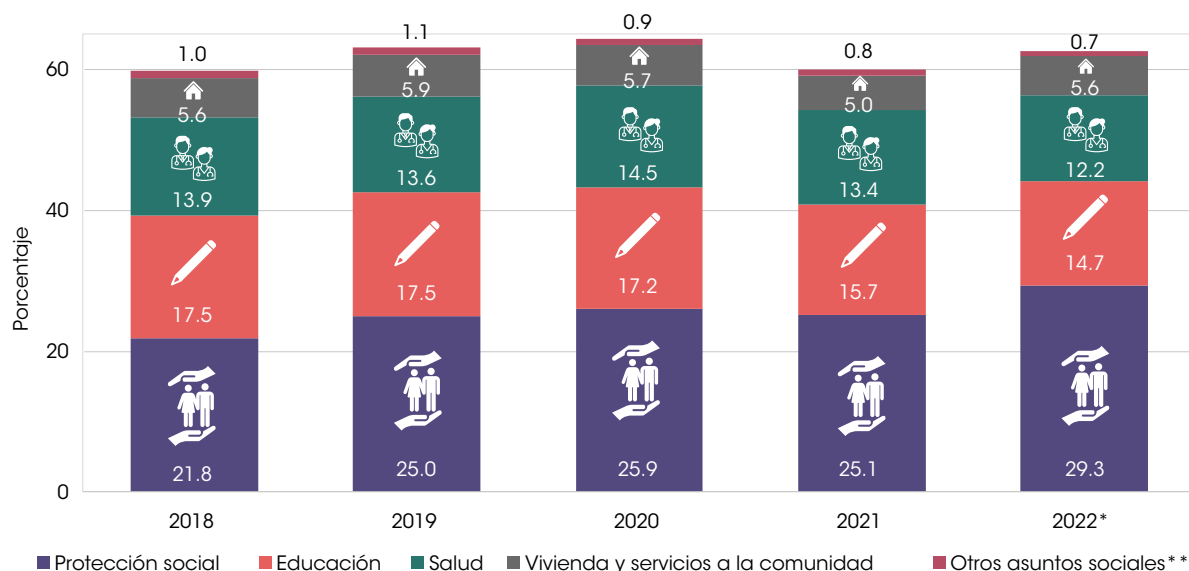
* Las cifras son preliminares para 2022.

Fuente: elaborado por el CONEVAL con información de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2022).

Los componentes del gasto en desarrollo social¹⁴ mantuvieron una composición estable durante el periodo 2018-2022, siendo los rubros de protección social, educación y salud, los que han tenido un papel más relevante (ver gráfica 7).

¹⁴ La distribución del gasto de la Finalidad Desarrollo Social en el PEF para el ejercicio fiscal 2022 se distribuye a nivel función y subfunción de la siguiente manera: 1. Protección ambiental: administración del agua; ordenación de aguas residuales, drenaje y alcantarillado; protección de la diversidad biológica y del paisaje; otros de protección ambiental. 2. Vivienda y servicios a la comunidad: urbanización; abastecimiento de agua; alumbrado público; vivienda; desarrollo regional. 3. Salud: prestación de servicios de salud a la comunidad; prestación de servicios de salud a la persona; generación de recursos para la salud; rectoría del sistema de salud; protección social en salud. 4. Recreación, cultura y otras manifestaciones sociales: deporte y recreación; cultura. 5. Educación: educación básica; educación media superior; educación superior; posgrado; educación para adultos; otros servicios educativos y actividades inherentes. 6. Protección social: enfermedad e incapacidad; edad avanzada; familia e hijos; apoyo social para la vivienda; indígenas; otros grupos vulnerables; otros de seguridad social y asistencia social. 7. Otros asuntos sociales: otros asuntos sociales (CEFP, 2022).

Gráfica 7. Composición del gasto programable en desarrollo social, porcentaje. México, 2018-2022



* Las cifras son preliminares para 2022.

** La categoría "otros asuntos sociales" comprende también las categorías "recreación, cultura y otras manifestaciones sociales" y "protección ambiental".

Fuente: elaborado por el CONEVAL con información de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2022).

Contexto microeconómico

De acuerdo con la CEPAL, en 2019, previo a la irrupción de la emergencia sanitaria el desempeño de la economía mundial ya era débil (Enríquez y Sáenz, 2021; OIT, 2022). La paralización de la economía y el cierre temporal de lugares de trabajo tuvieron diversas afectaciones en el mercado laboral, aunado a que durante 2020 y 2021 la pandemia dominó la economía mundial, impidiendo una recuperación plena y equilibrada de los mercados de trabajo (Enríquez y Sáenz, 2021; OIT, 2022). La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha señalado que en 2020 los mercados de trabajo de todo el mundo se vieron afectados en una forma que no tiene precedentes históricos, pues a lo largo de ese año se produjo una disminución de 114 millones de empleos con respecto a 2019, siendo las mujeres, las personas trabajadoras de mediana o baja cualificación, así como las y los jóvenes a quienes la disminución del empleo afectó más, por lo cual las perspectivas de recuperación del empleo mundial siguen siendo inciertas y apuntan a la precariedad (OIT, 2021 c, 2021 b).

En el tercer trimestre de 2020 se observó la mayor caída en la tasa de participación desde la irrupción de la pandemia, siendo las mujeres quienes tuvieron una mayor disminución al pasar de 45.1% en el primer trimestre a 40.0%, el punto más bajo desde el inicio de la pandemia. Por otro lado, a nivel mundial la disminución en la ocupación de las mujeres fue de 5.0% en 2020, frente a 3.9% de los

hombres; así, ellas han resultado las más afectadas por la disminución de la ocupación, y durante la contingencia sanitaria han sido más proclives que los hombres a salir de la fuerza de trabajo, lo que podría ahondar la brecha de género en el mercado laboral (OIT, 2021c).

A partir del segundo trimestre de 2021, como resultado de la paulatina recuperación de la actividad económica, la vuelta a las clases y en general la normalización de las actividades cotidianas; las tasas de participación de hombres, mujeres y la participación total han ido recuperándose, aunque a un ritmo cada vez menor, además de que no se han retornado a los niveles previos a la pandemia (ver gráfica 8).

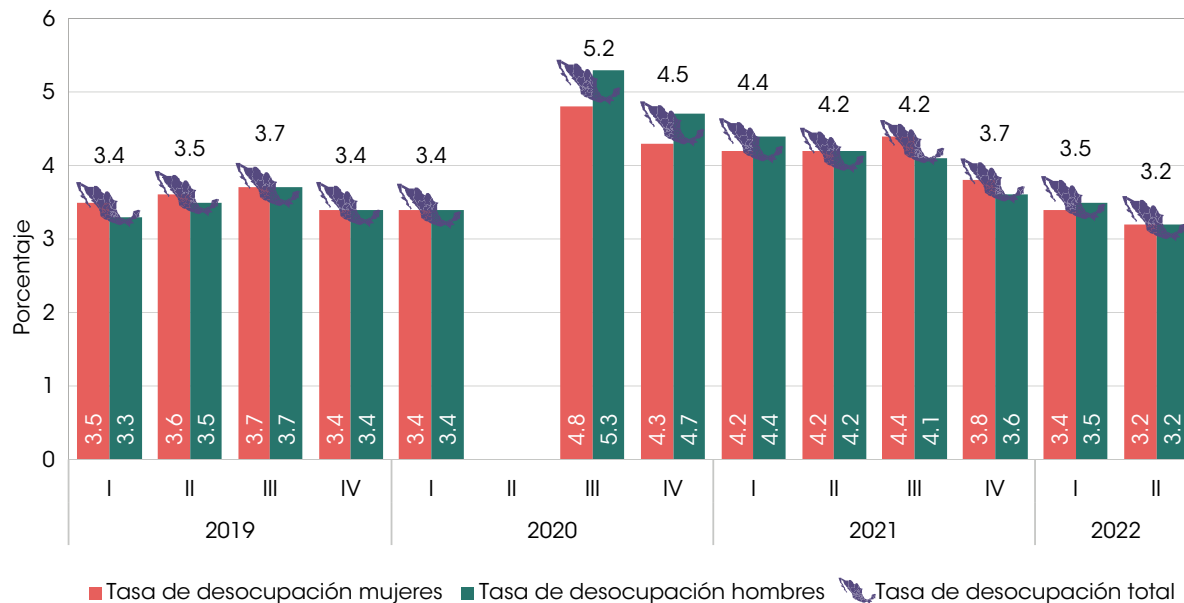
Gráfica 8. Evolución de la tasa de participación laboral, según sexo. México. Primer trimestre de 2019-segundo trimestre de 2022



Nota: debido a la contingencia sanitaria por COVID-19, el INEGI suspendió la recolección de información del segundo trimestre de 2020.
Fuente: elaborado por el CONEVAL con base en la ENOE y la ENOEN reportadas por INEGI.

Del tercer trimestre de 2020 al tercer trimestre de 2021 se observan las mayores tasas de desocupación en el país, al rebasar 4.0%; la del inicio del periodo ha resultado la más alta tanto para los hombres (5.3%) como para las mujeres (4.8%) (ver gráfica 9).

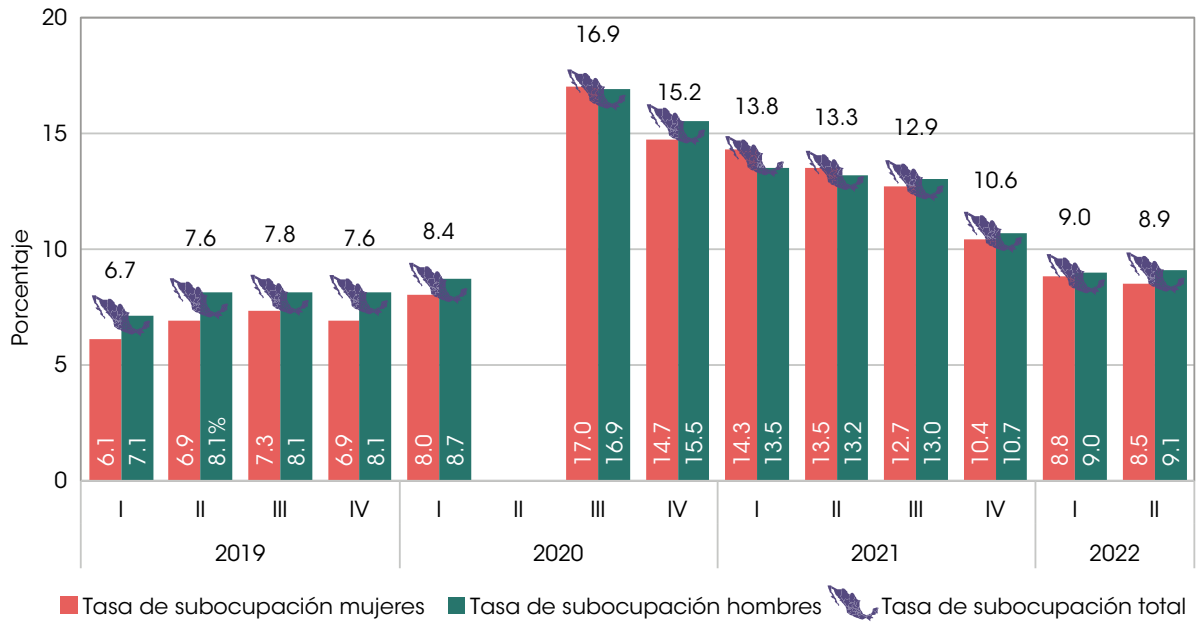
Gráfica 9. Evolución de la tasa de desocupación, según sexo. México. Primer trimestre de 2019-segundo trimestre de 2022



Nota: debido a la contingencia sanitaria por COVID-19, el INEGI suspendió la recolección de información del segundo trimestre de 2020.
Fuente: elaborado por el CONEVAL con base en la ENOE y la ENOEN reportadas por INEGI.

Las medidas de confinamiento y distanciamiento social afectaron las actividades laborales, manifestándose rápidamente, y, sobre todo, en forma de reducciones en las jornadas de trabajo o de pérdida de empleos (OIT, 2021a). Al respecto, el porcentaje de población ocupada que tiene la necesidad y disponibilidad de ofertar más tiempo de trabajo de lo que su ocupación actual le permite presentó una tendencia ascendente. Del primer al tercer trimestre de 2020, la subocupación total y de las mujeres se incrementó poco más del doble, y no fue hasta el primer trimestre de 2022 cuando pasó a un dígito, aunque sigue siendo mayor al periodo previo a la suspensión de actividades (ver gráfica 10). Respecto a la tasa de condiciones críticas de ocupación esta también se incrementó ya que en el primer trimestre de 2020 era de 22.4% y para el segundo trimestre de 2022 fue de 30.2% (INEGI, s.f.a).

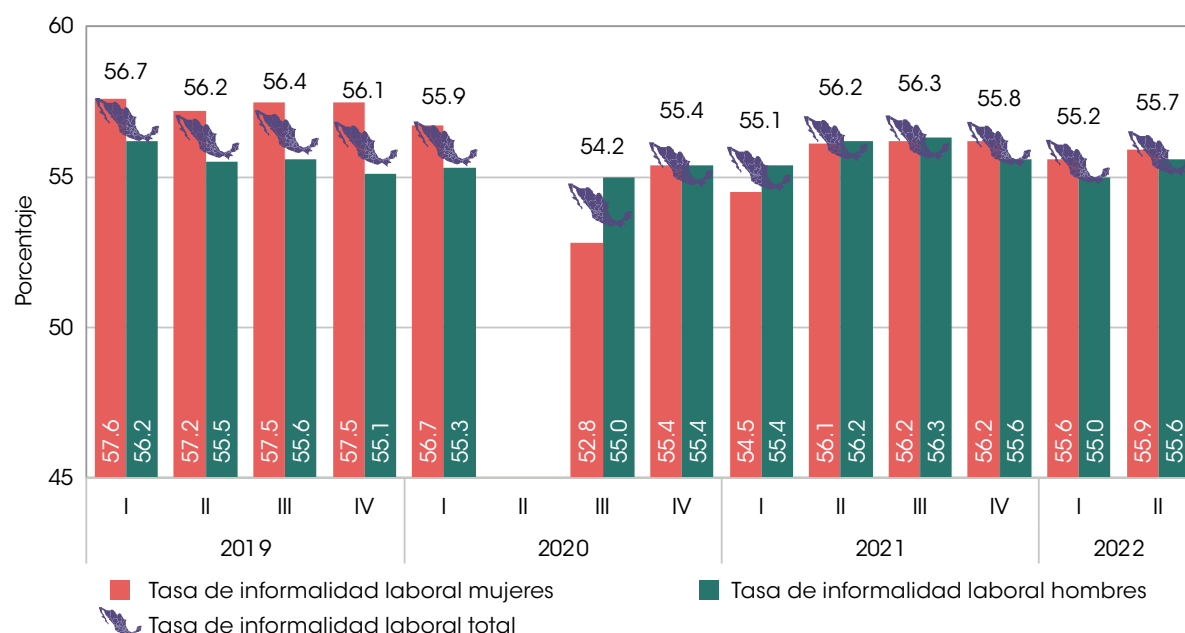
Gráfica 10. Evolución de la tasa de subocupación, según sexo. México, primer trimestre de 2019-segundo trimestre de 2022



Nota: debido a la contingencia sanitaria por COVID-19, el INEGI suspendió la recolección de información del segundo trimestre de 2020.
Fuente: elaborado por el CONEVAL con base en la ENOE y la ENOEN reportadas por INEGI.

La informalidad laboral tuvo una leve disminución entre el primer trimestre de 2019 y el segundo trimestre de 2022, al pasar de 56.7% a 55.7%, siendo su punto más bajo en el tercer trimestre de 2020. Si bien para el segundo trimestre de 2022, tanto la tasa de informalidad general, como la de hombres y mujeres eran aún menores que lo reportado antes de la pandemia, que fue mayor a 50.0%, lo que implica que uno de cada dos ocupados era informal y revela a esta problemática como uno de los mayores retos en el mercado de laboral (ver gráfica 11).

Gráfica 11. Evolución de la tasa de informalidad laboral, según sexo. México, primer trimestre de 2019-segundo trimestre de 2022

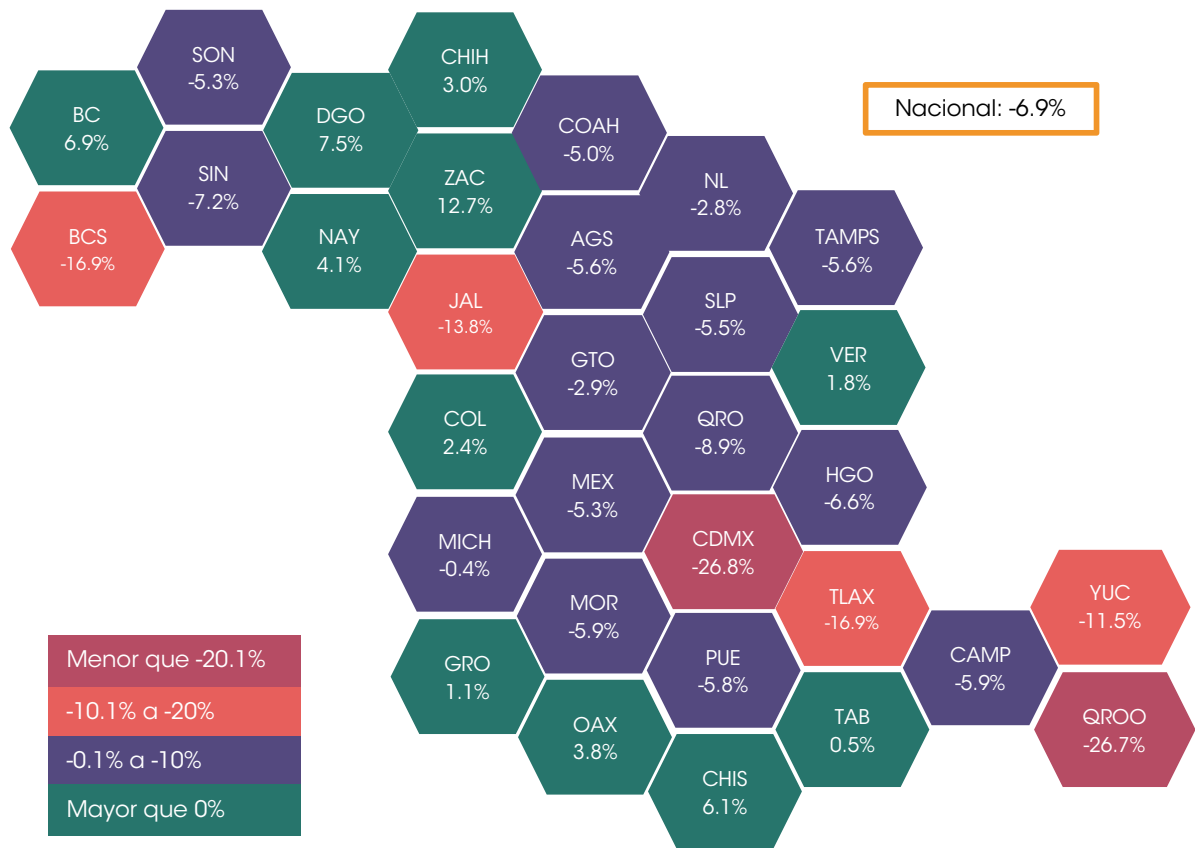


Nota: debido a la contingencia sanitaria por COVID-19, el INEGI suspendió la recolección de información del segundo trimestre de 2020.

Fuente: elaborado por el CONEVAL con base en la ENOE y la ENOEN reportadas por INEGI.

Como se mencionó previamente, la tendencia de la actividad económica hacia la desaceleración ocasionada principalmente por la incertidumbre por la COVID-19 y las medidas de confinamiento adoptadas para su prevención y acción frente a su propagación, afectó la actividad económica del país y por ende en los ingresos y gastos de los hogares. De acuerdo con estimaciones del CONEVAL con base en información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), entre 2018 y 2020 el ingreso corriente total por persona mensual (a precios de agosto 2020) disminuyó 6.9%, al pasar de \$4,848.2 a \$4,514.7 pesos. Se observó que el ingreso disminuyó en 21 de las 32 entidades federativas (ver figura 4). Las entidades donde hubo mayor reducción en el ingreso corriente total por persona mensual fueron: Ciudad de México, Quintana Roo, Tlaxcala y Baja California Sur (-26.8%, -26.7%, -16.9% y -16.9% respectivamente). Por otra parte, aquellas entidades que presentaron los aumentos más altos fueron: Zacatecas (12.7%), Durango (7.5%) y Baja California (6.9%).

Figura 4. Variación porcentual del ingreso corriente total per cápita mensual a precios constantes de agosto 2020. México, 2018 y 2020

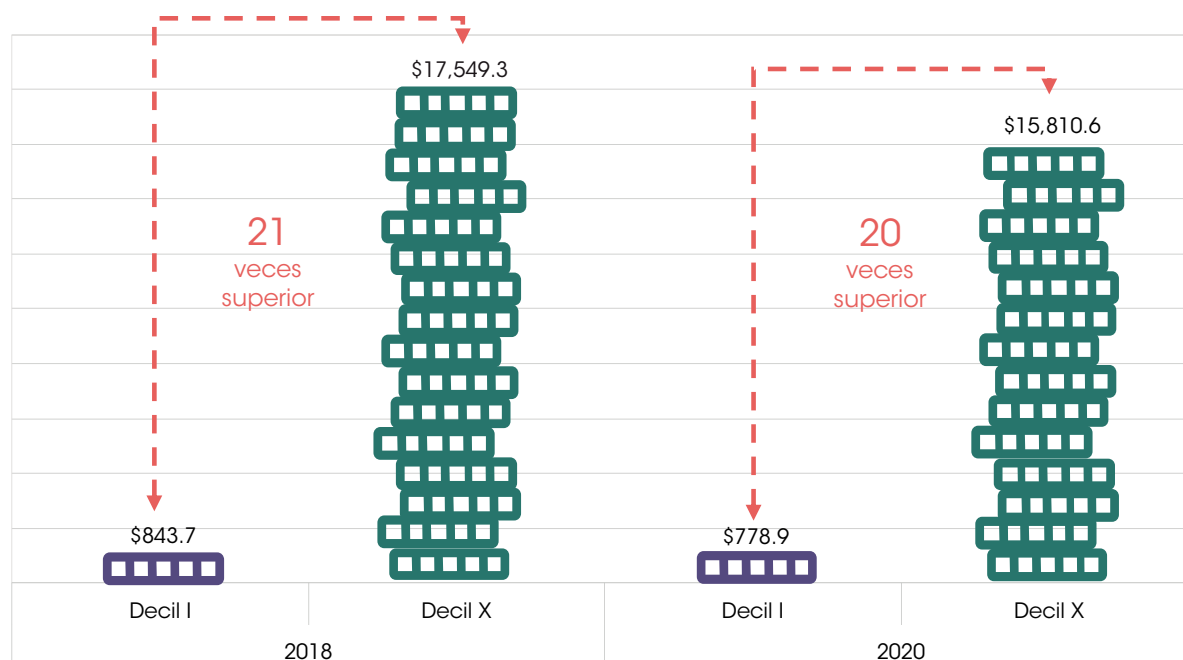


Fuente: elaborado por el CONEVAL con información de la ENIGH 2018 y 2020 reportada por el INEGI.

En cuanto a su composición en 2020, el ingreso corriente monetario representó 94.8% del ingreso corriente total per cápita (ICTPC) mensual, dentro de este, la categoría de remuneraciones por trabajo subordinado fue la principal fuente de ingreso (63.8%) con un monto de \$4,281.6 pesos; sin embargo, reportó una disminución de 10.3% respecto al nivel alcanzado en 2018. La segunda categoría con más peso en el ingreso corriente monetario es la referente a las transferencias (17.4%) las cuales pasaron de \$639.7 en 2018 a \$743.5 pesos en 2020 (a precios de agosto de 2020), lo cual implicó un aumento de 16.2%. Mientras que, el ingreso por renta de la propiedad, el ingreso por trabajo independiente y otros ingresos provenientes del trabajo también tuvieron disminuciones respecto a su nivel en 2018 (-12.6%, -9.1%, -7.9% respectivamente). El segundo componente del ICTPC es el ingreso corriente no monetario, que representó 5.2% en 2020, conformado por pagos y transferencias en especie los cuales también disminuyeron (13.3% y 11.5% respectivamente).

Respecto a la razón del ingreso entre deciles, se observa que, en 2018, el ICTPC del decil X era 21 veces mayor en comparación con el ingreso de los hogares del decil I; para 2020, esta razón disminuyó a 20 veces (ver gráfica 12).

Gráfica 12. Relación del ingreso corriente total per cápita del decil I respecto al decil X, a precios de agosto 2020. México, 2018 y 2020



Fuente: estimaciones del CONEVAL con información de la ENIGH 2018 y 2020 reportada por el INEGI.

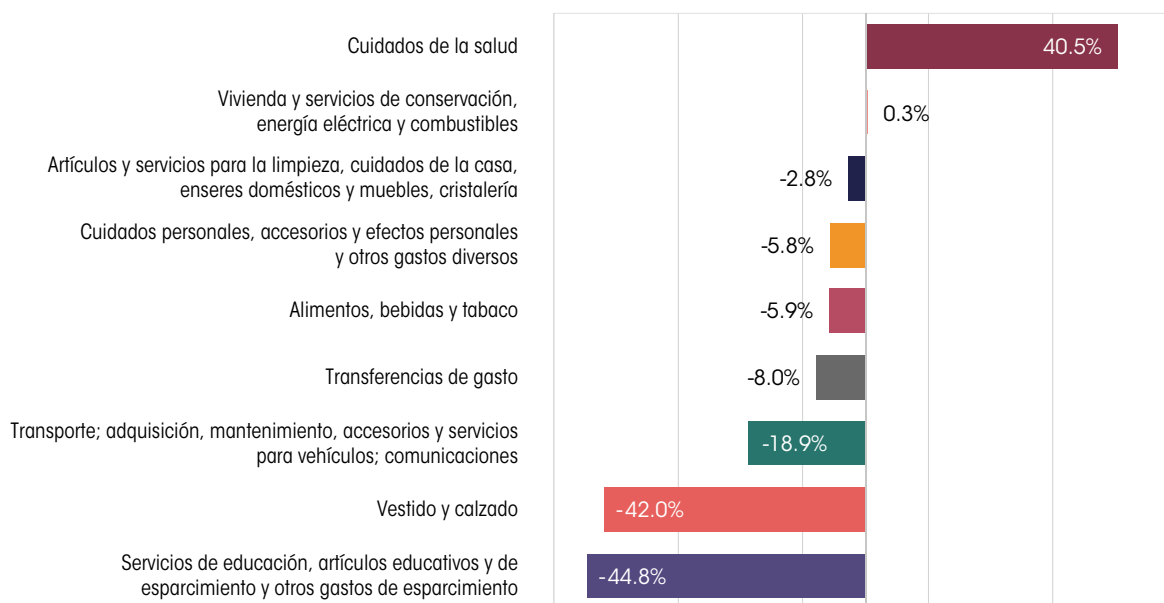
Cabe destacar que esta reducción de las veces que representa el ingreso del decil X respecto al decil I, se debe principalmente a la caída generalizada del ingreso, que afectó en mayor medida al decil X, pues su ICTPC disminuyó 9.9%, al pasar de \$17,549.3 pesos en 2018 a \$15,810.6 pesos en 2020 (a precios de agosto 2020); mientras que el ingreso del decil I disminuyó 7.7% al pasar de \$843.7 a \$778.9 pesos respectivamente.

Como resultado de la pandemia por la COVID-19, se observó que los hogares han experimentado cambios en los patrones de consumo, debido a los cierres de actividades que han repercutido en la disponibilidad de bienes y servicios, así como modificaciones en las preferencias de los hogares para así evitar riesgos sanitarios (Esquivel *et al.*, 2021). Según información de la ENIGH sobre el gasto de los hogares, en 2020 el gasto monetario promedio trimestral fue de \$29,910.3 pesos, mientras que en 2018 fue de \$34,329.0 pesos (precios a valor presente de 2020), lo que representa una disminución de 12.9%.

Para ambos años, el rubro de alimentos, bebidas y tabaco fue el que tuvo un peso más importante en el gasto monetario promedio trimestral de los hogares, alcanzando \$11,380.0 pesos en 2020, es decir 38.0% del gasto, mientras que en 2018 fue de \$12,090.3 pesos, es decir 35.2% del gasto corriente monetario promedio trimestral. El segundo rubro de mayor importancia es el referente a transporte; adquisición, mantenimiento, accesorios y servicios para vehículos; y comunicaciones (20.0% y 18.6% en 2018 y 2020 respectivamente).

Cabe señalar que entre 2018 y 2020 se reportan variaciones importantes en los rubros de gasto registrados por la ENIGH. Como se mencionó previamente, el de alimentos, bebidas y tabaco es el de mayor peso en el gasto monetario promedio trimestral de los hogares y tuvo una disminución de 5.9% (ver gráfica 13).

Gráfica 13. Variación porcentual en el gasto corriente monetario promedio trimestral por hogar, grandes rubros del gasto. México, 2018 y 2020



Fuente: elaborado por el CONEVAL con información de los tabulados básicos de la ENIGH 2018 y 2020, reportada por el INEGI.

Sin embargo, destacan dos ámbitos que tuvieron fuertes disminuciones: el de servicios de educación, artículos educativos y de esparcimiento y otros gastos de esparcimiento registraron un gasto monetario promedio trimestral por hogar de \$4,158.0 pesos en 2018 (precios a valor presente de 2020) y de \$2,296.9 pesos en 2020, lo que significa una disminución de 44.8%; seguido del rubro de vestido y calzado con una variación negativa de 42.0% (pasando de \$1,538.5 pesos en 2018 a \$892.9 pesos en 2020). En contraste, el rubro de cuidados de la salud tuvo un incremento de 40.5%, al pasar de \$901.1 pesos en 2018 (precios a valor presente de 2020) a \$1,265.6 pesos en 2020.

Desarrollo social

El enfoque de derechos señala que toda persona debe contar con una serie de garantías indispensables para la dignidad humana, las cuales suelen estar incorporadas en el marco normativo de cada sociedad (ACNUDH, 2006; CONEVAL, 2018c). Al respecto, el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, de manera general, que: "... todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte..."; además en el artículo 4° se define el derecho de las personas a la

alimentación nutritiva, suficiente y de calidad; a la salud; a disfrutar de vivienda digna y decorosa, y se mandata un sistema de becas para las y los estudiantes para garantizar el derecho a la educación. Por su parte, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en su artículo 6 señala que: "son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda digna y decorosa, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". En ese sentido, en este apartado se analiza una serie de indicadores cuyo objetivo es dar cuenta del ejercicio de los derechos a la alimentación nutritiva y de calidad, educación, salud, trabajo, seguridad social y vivienda digna y decorosa.

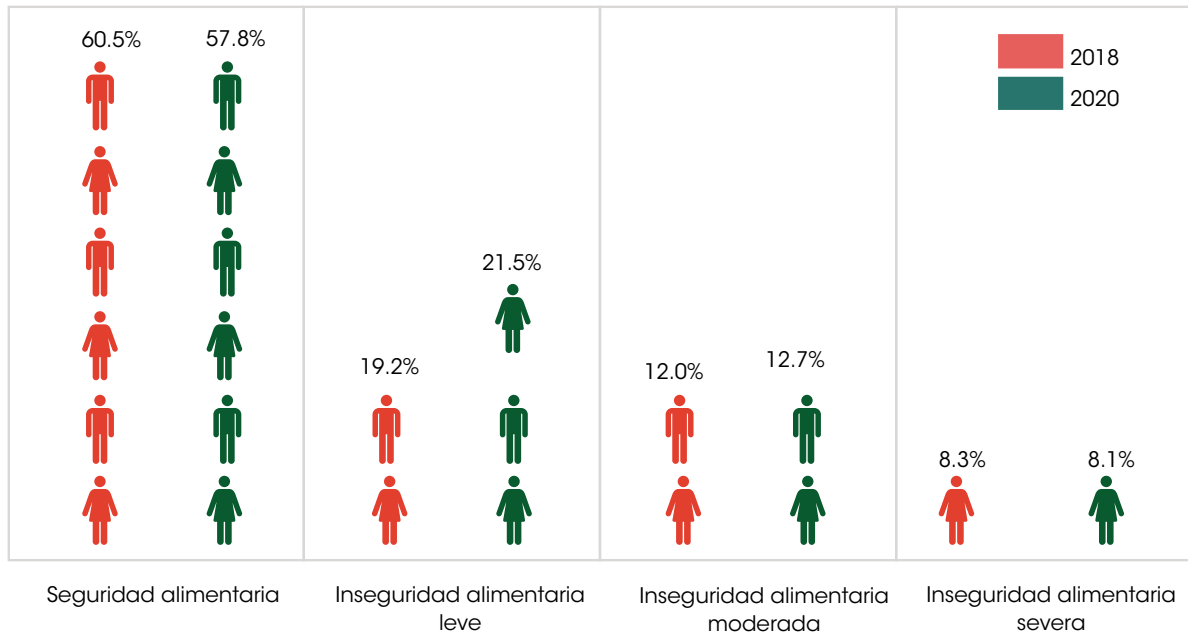
Derecho a la alimentación nutritiva y de calidad

El derecho a la alimentación se entiende como aquella que debe satisfacer las necesidades de dieta considerando, entre otros elementos, la edad de la persona, sus condiciones de vida, salud, ocupación, sexo. Además, los alimentos deben ser seguros para el consumo humano y estar libres de sustancias nocivas, asimismo la alimentación adecuada debe ser culturalmente aceptable (CONEVAL, 2018a).

Al respecto, el ingreso disponible de una persona determina, en buena medida, la cantidad y calidad de los alimentos a los que se puede acceder para su consumo; entonces, en términos generales, a medida que el ingreso disminuye, la severidad de la inseguridad alimentaria aumenta (Rodríguez-Ramírez *et al.*, 2021). La pandemia por la COVID-19 que se inició desde finales de 2019, ha tenido profundas consecuencias para la seguridad alimentaria y la nutrición, al afectar los sistemas alimentarios y generar barreras para el acceso de las personas a los alimentos, derivado de las perturbaciones e interrupciones que han padecido las cadenas de suministro, el aumento de precios, la reducción o pérdida de los ingresos de la población, las afectaciones en los programas de protección social, la alteración de los entornos alimentarios, entre otros factores (CSA, 2020). Lo anterior ha impactado de forma directa a la seguridad alimentaria y la nutrición, y, por lo tanto, el acceso a este derecho, en especial para las personas con ingresos limitados (CSA, 2020; FAO y CEPAL, 2021).

Así, entre 2018 y 2020, el porcentaje de personas con seguridad alimentaria disminuyó 2.7 puntos porcentuales; la inseguridad alimentaria leve fue la que reportó mayor incremento en la población al pasar de 19.2% a 21.5% (ver gráfica 14).

Gráfica 14. Porcentaje de personas de acuerdo con su nivel de inseguridad alimentaria. México, 2018 y 2020



Nota: seguridad alimentaria: hogares donde en todo momento tienen acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana.

Inseguridad alimentaria leve: hogares que contestan afirmativamente de una a dos preguntas de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria. Inseguridad alimentaria moderada: hogares que presenten experiencias de disminución de la cantidad de alimentos consumidos, o saltos de algunas comidas por falta de dinero u otros recursos.

Inseguridad alimentaria severa: hogares que presentan experiencias de disminución de la cantidad de alimentos consumidos, o saltos de algunas comidas por falta de dinero u otros recursos, y haber sufrido hambre sin poder satisfacerla por falta de dinero u otros recursos.

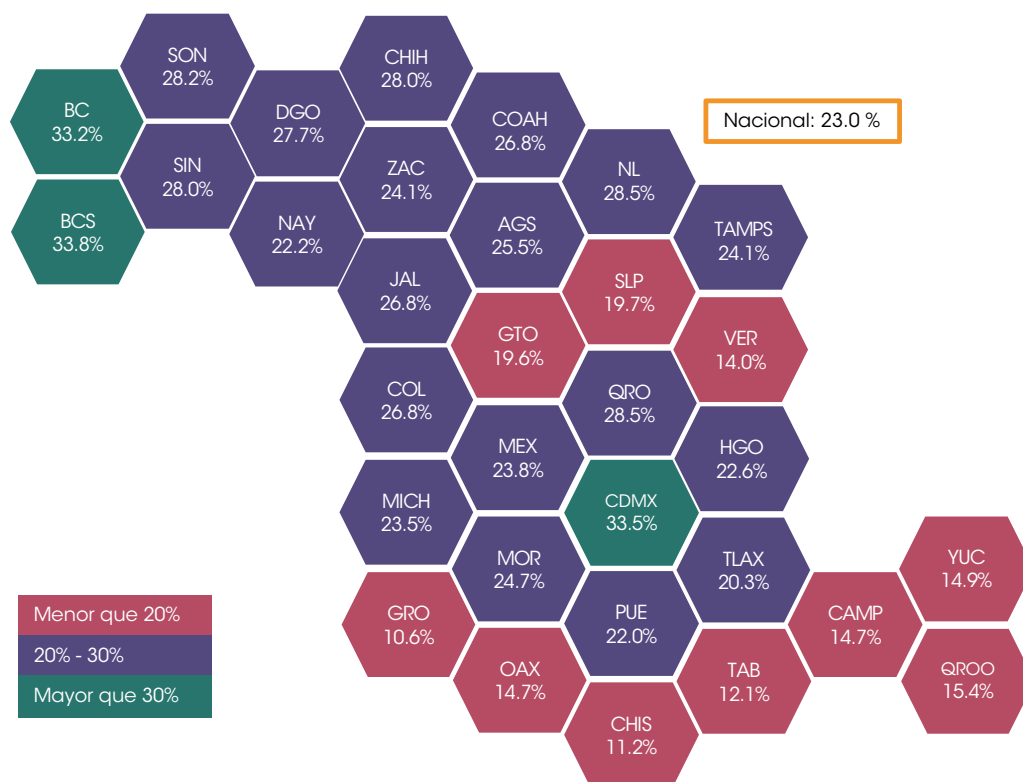
Fuente: elaborado por el CONEVAL con base en la ENIGH 2018 y 2020 reportada por INEGI.

La reducción de ingresos que muchas personas han experimentado a consecuencia de la emergencia sanitaria se acompañó de la disminución del gasto en alimentos, lo que podría significar que las familias pudieron haber restringido su consumo con el propósito de asegurar una mayor duración de reservas, afectando tanto la cantidad como la calidad de los alimentos que podían adquirir (Ávila-Arcos *et al.*, 2021; CSA, 2020).

Asimismo, la inseguridad alimentaria suele estar asociada con un consumo inadecuado de nutrientes y con una menor calidad de la dieta, esto debido a que los alimentos con mayor densidad de nutrientes tienen un costo más alto que los alimentos densos en energía y pobres en nutrientes (CONEVAL, 2018a; Rodríguez-Ramírez *et al.*, 2021). En 2018 el porcentaje de población que vivía en hogares con seguridad alimentaria y dieta diversa fue de 56.7%; en 2020 esta proporción se contrajo a 54.8%, las entidades en las que se presentaron las mayores disminuciones del porcentaje en hogares con seguridad alimentaria y dieta diversa fueron Quintana Roo (-16.5 puntos porcentuales), Tlaxcala (-9.8 puntos porcentuales), Ciudad de México (-8.2 puntos porcentuales) y Puebla (-7.3 puntos porcentuales) (CONEVAL, 2021o).

En 2020 menos de una cuarta parte de la población (23.0%) vivía en hogares donde se consumían diariamente frutas y verduras, siendo Guerrero (10.6%), Chiapas (11.2%) y Tabasco (12.1%), los estados con un menor porcentaje de personas con este tipo de consumo, mientras que en Baja California (33.2%), Ciudad de México (33.5%) y Baja California Sur (33.8%) la proporción era superior a un tercio de sus habitantes (ver figura 5).

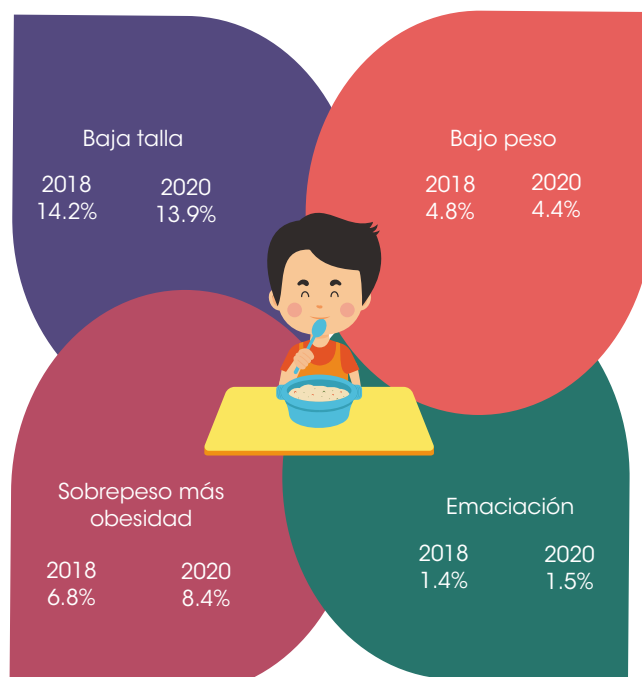
Figura 5. Porcentaje de población que vive en hogares donde se consumen diariamente frutas y verduras, por entidad federativa. México, 2020



Fuente: elaborado por el CONEVAL con base en la ENIGH 2020 reportada por INEGI.

La pandemia por la COVID-19 además, trajo consigo, como se verá más adelante, el cierre de escuelas y la consecuente suspensión de actividades presenciales, como medidas de contención de los contagios; al respecto, se estima que, como resultado de ello se den posibles retrocesos en el combate a la malnutrición infantil, tanto por desnutrición como por obesidad, lo anterior debido a que en algunos centros educativos se distribuían alimentos y se realizaban controles de salud (CEPAL, 2022a; CONEVAL, 2021c). La situación es tal que, de acuerdo con el Programa Mundial de Alimentos (PMA), cerca de 85 millones de niñas y niños a nivel mundial dejaron de recibir alimentación escolar (CEPAL, 2022a). En México, de 2018 a 2020, aunque la prevalencia de baja talla, bajo peso y emaciación tuvo un ligero descenso en niñas y niños menores de cinco años, el sobrepeso y la obesidad se incrementaron en 1.6 puntos porcentuales (ver figura 6). Además, como se verá más adelante (ver "Niñas, niños y adolescentes", p. 103), entre 2018 y 2020 se incrementó la proporción de población de niñas, niños y adolescentes con carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad.

Figura 6. Prevalencia de baja talla, bajo peso, emaciación y sobrepeso más obesidad en población menor de cinco años. México, 2018 y 2020

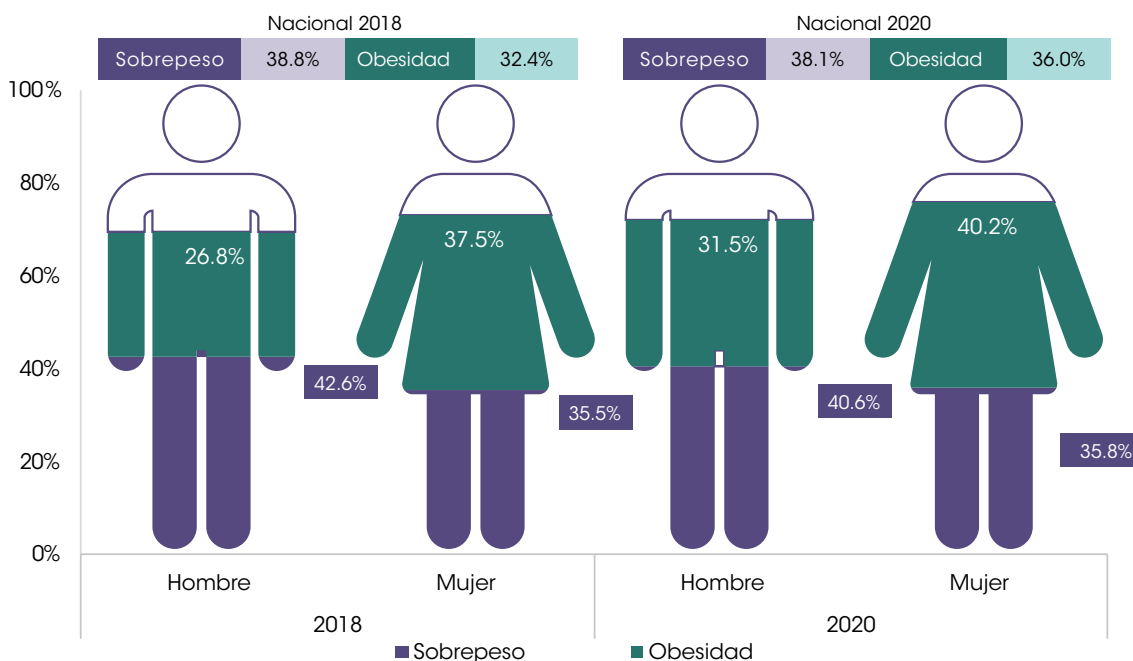


Fuente: elaborado por el CONEVAL con base en la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2020 sobre COVID-19. Resultados nacionales reportados por el INSP.

En ese mismo sentido, en las últimas décadas la prevalencia de sobrepeso y obesidad ha aumentado a nivel mundial: en 2016, 39% de las personas de (18 o más años) en el mundo presentaban sobrepeso y 13.0% obesidad (OMS, 2021). Para México, de 2018 a 2020 la prevalencia de sobrepeso y obesidad de las mujeres de 12 a 19 años se incrementó 3.6 puntos porcentuales, pasando de 41.0% a 44.6%, mientras que para los hombres en este rango de edad el incremento fue de 7.4 puntos porcentuales, al pasar de 35.7% a 43.1% (INSP, 2021).

En 2020, para la población de 20 años o más la prevalencia de sobrepeso y obesidad fue de 76.0% en mujeres y de 72.1% en hombres. Al comparar solo la prevalencia de obesidad, esta fue 8.7 puntos porcentuales más alta en mujeres (40.2%) que en hombres (31.5%), mientras que la prevalencia de sobrepeso fue 4.8 puntos porcentuales mayor en hombres (40.6%) que en mujeres (35.8%) (ver gráfica 15).

Gráfica 15. Prevalencia de sobrepeso y obesidad en población de 20 años o más, según sexo. México, 2018 y 2020



Fuente: elaborado por el CONEVAL con base en la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2020 sobre COVID-19. Resultados nacionales reportados por el INSP.

El sobrepeso y la obesidad, aunados a la inactividad física son algunos de los principales factores de riesgo para el desarrollo de diabetes mellitus (CONEVAL, 2018a; OPS, 2021); en 2020, la prevalencia de esta enfermedad a nivel nacional fue 15.7%, con niveles similares cuando se desagrega por sexo: 15.8% de mujeres y 15.6% de hombres¹⁵ (INSP, 2021). La diabetes mellitus es una de las principales causas de ceguera, insuficiencia renal, ataques cardíacos, derrames cerebrales y amputación de miembros inferiores (OPS, 2021), además es importante destacar que, como se verá más adelante, en 2021 la diabetes mellitus fue la tercera causa en muerte en México (INEGI, s.f.c) (ver cuadro 2, p. 60).

Derecho a la educación

El derecho a la educación se refiere a recibir una educación inclusiva, pertinente y relevante, que asegure los niveles educativos obligatorios,¹⁶ así como los aprendizajes y capacidades que permitan desarrollar el máximo potencial para una inserción adecuada a la vida social o para continuar estudios postobligatorios (CONEVAL, 2018b). La educación brinda herramientas a niños, niñas y adolescentes para que puedan participar plenamente en la comunidad, al tiempo que aporta habilidades

¹⁵ Se reporta la diabetes total que comprende la suma de la prevalencia de diabetes diagnosticada y no diagnosticada, esta última fue estimada durante el levantamiento de la ENSANUT, esto a través de medir indicadores bioquímicos en suero, si la persona no tenía diagnóstico médico previo y presentaba valores de glucosa en ayuno >125 mg/dl, o hba1c ≥6.5% se clasificaron como personas con diabetes no diagnosticada (INSP, 2021).

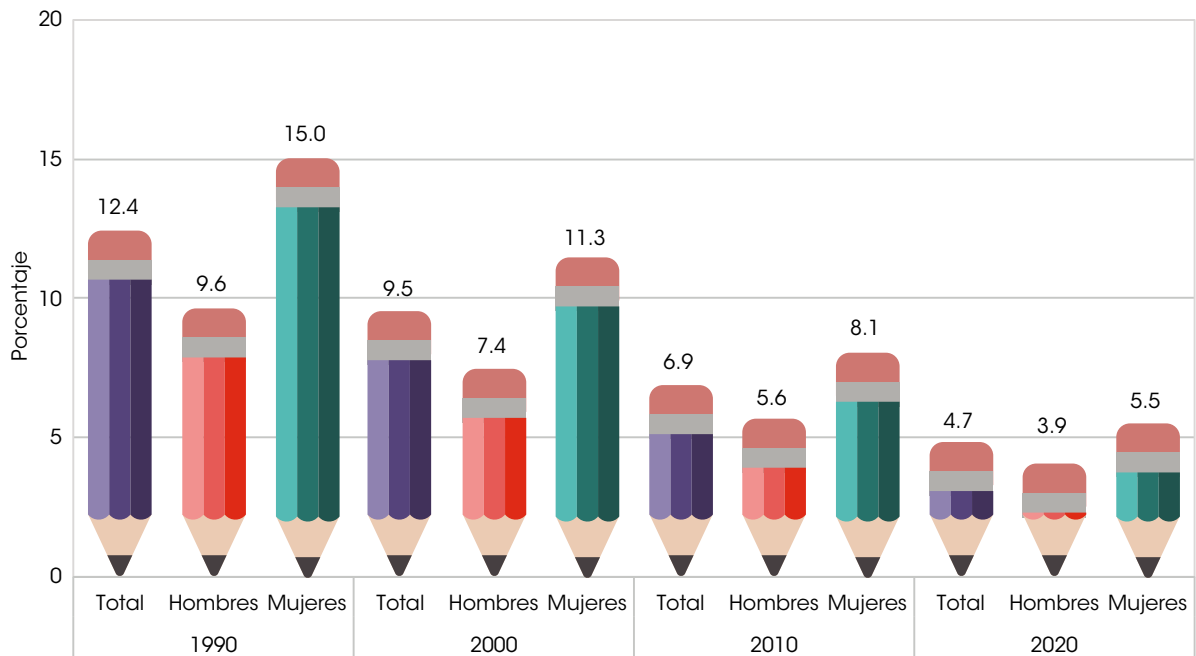
¹⁶ El artículo 3 de la CPEUM señala que toda persona tiene derecho a la educación. El Estado —Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios— impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; estas y la media superior serán obligatorias.

cognitivas, digitales y socioemocionales que son fundamentales para el desarrollo de las personas y la vida en sociedad (CEPAL, 2022b).

En este sentido, para el ejercicio efectivo de este derecho es necesario además de contar con acciones de incremento en la cobertura educativa o de diversificación de los medios en los que se imparte, complementar con estrategias que proporcionen acceso a los recursos físicos o tecnológicos que requiere la comunidad educativa; con la finalidad de evitar que se amplíen las brechas educativas, principalmente, en las niñas, niños y adolescentes cuyas condiciones de vulnerabilidad exigen atención prioritaria (CONEVAL, 2022a).

En materia educativa si bien se han registrado avances en términos generales, aún existen sectores de la población que ven limitado su ejercicio pleno del derecho a la educación, ejemplo de ello es la población analfabeta. El porcentaje de personas analfabetas de 15 años o más se redujo en las últimas décadas en el país, al pasar de 12.4% en 1990 a 4.7% en 2020, lo que, si bien representa una reducción de 7.7 puntos porcentuales, equivale a 4,456,431 personas que, en 2020, no sabían leer ni escribir un recado. Además, al desagregar por sexo, destaca que, en 2020, cuatro de cada 100 hombres y seis de cada 100 mujeres de 15 años o más no saben leer ni escribir (ver gráfica 16).

Gráfica 16. Porcentaje de población analfabeta. México, 1990-2020



Fuente: elaborado por el CONEVAL con base en el Censo General de Población y Vivienda 1990 y 2000; y Censo de Población y Vivienda 2010 y 2020.

En el ámbito estatal, en 2020, Chiapas, Guerrero y Oaxaca registraron los mayores porcentajes de población analfabeta, con valores superiores al nivel nacional (13.7%, 12.5% y 11.8%, respectivamente). Por su parte, Ciudad de México (1.4%), Nuevo León (1.5%) y Coahuila (1.7%) reportaron el menor porcentaje de población analfabeta entre su población (INEGI, 2021b).

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020, la escolaridad promedio para la población de 15 años o más fue de 9.7 años, equivalente a la conclusión del nivel secundaria (INEGI, 2021b). En cuanto a la esperanza de escolaridad, es decir, el número de años que se espera que una persona de entre cinco y 29 años esté inscrita en algún nivel educativo, para el ciclo escolar 2020-2021 este indicador se ubicó en 13.8 años, lo equivalente a concluir la educación media superior y contar con educación superior incompleta (SEP, 2022). La diferencia de ambos indicadores es de cuatro años, lo que implica que la población que se encontraba inscrita en el sistema educativo en 2020 esperaría estudiar cuatro años más que los años promedio estudiados por la población de 15 años o más.

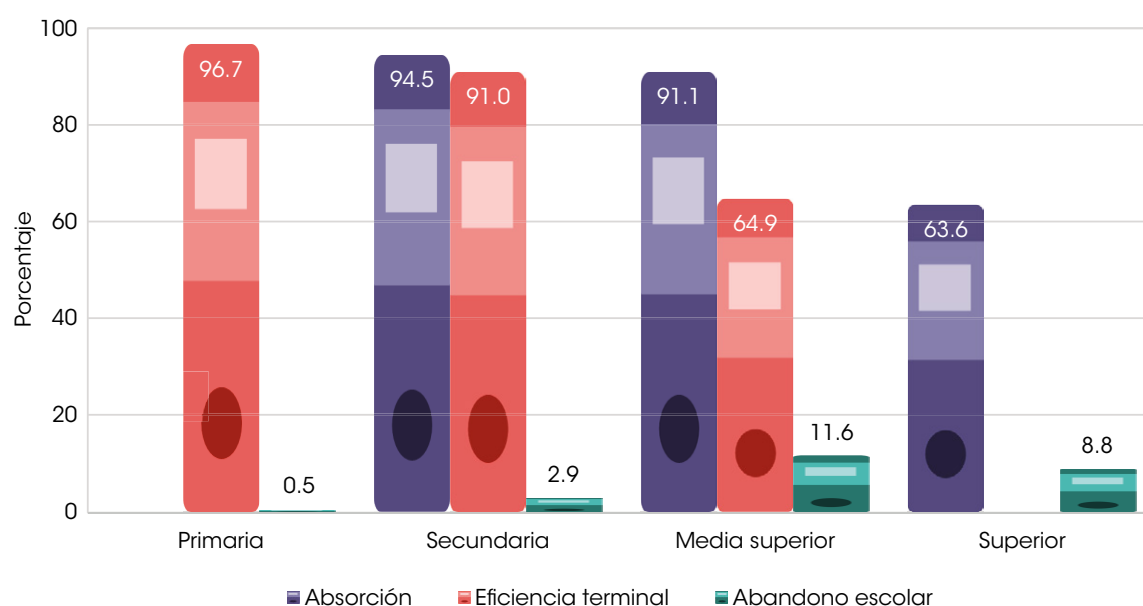
Por otro lado, en el periodo destaca que, las medidas de confinamiento implementadas para la mitigación de la propagación de la COVID-19 derivaron en la suspensión de las actividades presenciales y el cierre masivo de escuelas y centros educativos en más de 190 países (CEPAL y UNESCO, 2020). A pesar de las estrategias adoptadas para el desarrollo de la educación a distancia, esta situación afectó a millones de niños, niñas y adolescentes, aumentando las desigualdades y agudizando la crisis educativa preexistente (UNESCO, 2022). En México, a partir de la Encuesta para la Medición del Impacto COVID-19 en la Educación (ECOVID-ED) del INEGI, se identificó que, en el ciclo escolar 2020-2021, la población de 3 a 29 años inscrita fue menor que en el ciclo inmediato anterior (2019-2020), al pasar de 33.6 millones en el año escolar 2019-2020 a 32.9 millones de personas en 2020-2021. Entre las principales razones señaladas por la población de 3 a 29 años que dejó de estudiar, se encuentran que no quiso o no le gustó estudiar; tenía que trabajar; logró su meta educativa; falta de dinero o recursos y, finalmente, la COVID-19.

En México se adoptó la estrategia Aprende en Casa como el conjunto de acciones emergentes implementadas ante la ausencia de otro mecanismo formal que permitiera dar continuidad a la educación ante las afectaciones de la pandemia por la COVID-19, mediante la transmisión de los contenidos educativos a través de la señal televisiva, radiofónica, plataformas digitales, recursos impresos y de la acción pedagógica del personal docente. Esta estrategia implicó un primer paso para fortalecer el modelo educativo nacional con estrategias complementarias y flexibles que permitieran responder a contextos adversos e imprevistos que impedían impartir la educación de manera presencial (CONEVAL, 2021b).

Sin embargo, también fue posible reiterar la insuficiente cobertura de servicios de internet, el acceso restringido a dispositivos móviles o computadoras y la falta de habilidades tecnológicas en la población mexicana, lo que representó una limitante para acceder a la educación, a pesar de las mejoras incorporadas como respuesta a los retos identificados en 2020 (Villela y Contreras, 2021).

En relación con la trayectoria escolar de las personas, resalta que a medida que se avanza en los niveles educativos, tanto la tasa de absorción como la de eficiencia terminal tienden a disminuir, mientras que la tasa de abandono escolar aumenta. Se identifica que, en el ciclo escolar 2020-2021, 96.7% de niñas y niños que cursaron la primaria la finalizaron (eficiencia terminal); de ellos, solo 94.5% continuó a la secundaria y 91.0% la concluyeron. En general, las y los estudiantes que finalizaron la educación secundaria prosiguieron en la media superior, ya que se cuenta con una tasa de absorción de 91.1%. Sin embargo, la eficiencia terminal de este nivel educativo solamente fue de 64.9%; además, del total de quienes terminaron este mismo nivel, solo 63.6% continuaron la educación superior (ver gráfica 17).

Gráfica 17. Tasa de absorción, eficiencia terminal y abandono escolar por nivel educativo. México, ciclo escolar 2020-2021



Nota: la información sobre eficiencia terminal para el nivel de educación superior no se encuentra disponible.

Fuente: elaborado por el CONEVAL con base en Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional 2020-2021 de la SEP.

En términos de abandono escolar destaca, en primer lugar, un nivel por arriba en la educación media superior, respecto de primaria y secundaria (11.1 puntos porcentuales mayor que en primaria y 8.7 puntos porcentuales mayor que en secundaria), situación que hace evidente la necesidad de contar con acciones de política pública que contribuyan a mantener a las y los jóvenes en la educación. Por otro lado, en el ciclo escolar 2020-2021, para los niveles educativos de primaria, secundaria y medio superior, la tasa de abandono escolar fue mayor en hombres (0.6%, 3.5% y 14.6%) que en mujeres (0.4%, 2.3% y 8.8%) (SEP, 2022).

A nivel estatal es posible observar marcadas desigualdades; por ejemplo, en Michoacán (2.0%), Estado de México (1.5%) y Veracruz (1.4%) se presentaron las tasas de abandono escolar más altas para la educación primaria, mientras que las entidades con un menor número de alumnos que

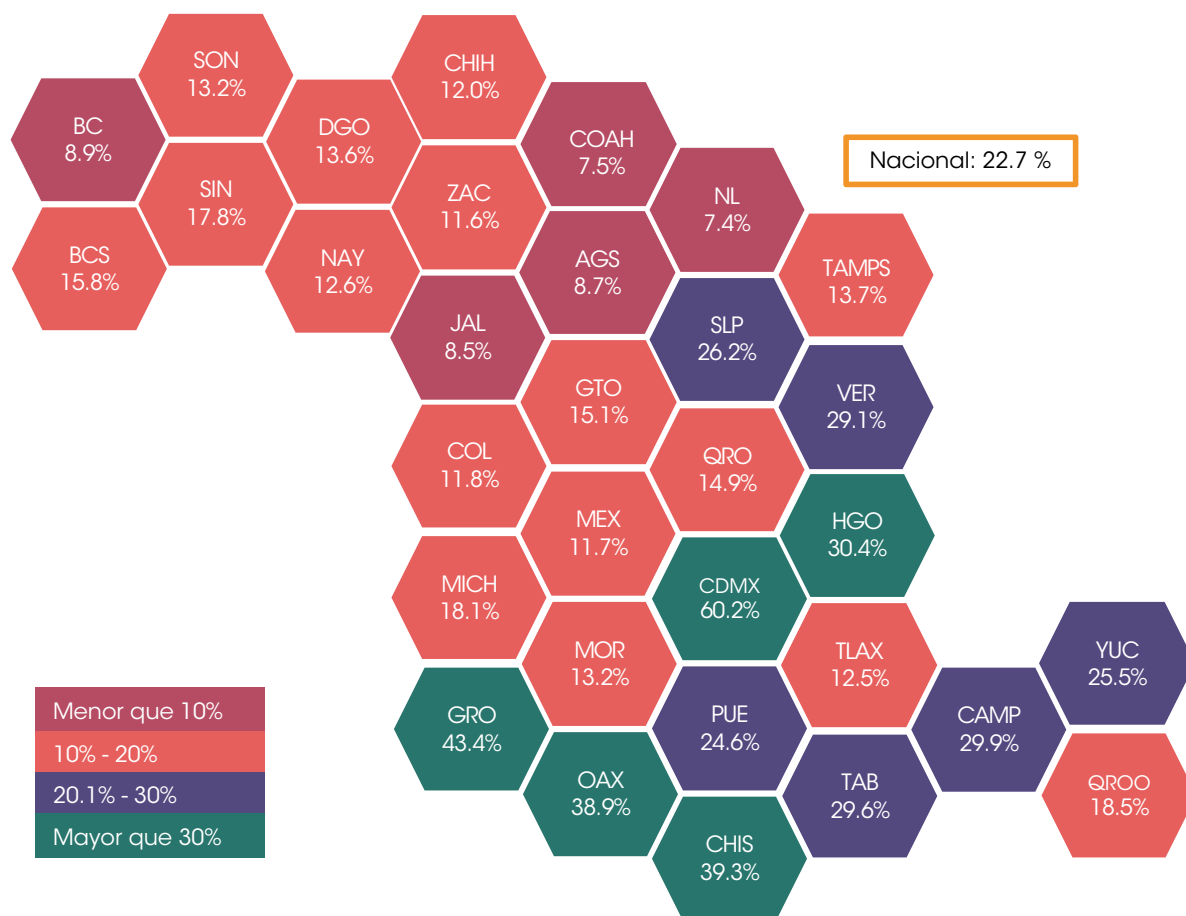
dejaron la escuela fueron Yucatán, Oaxaca y Chihuahua (-2.0%, -1.5% y -0.6% respectivamente).¹⁷ En cuanto a la educación secundaria, la tasa de abandono escolar fue mayor en Michoacán (8.1%), Oaxaca (6.0%) y Zacatecas (4.7%) y menor en Yucatán (-0.9%), Quintana Roo (0.5%) y Nuevo León (1.0%). En la educación media superior los mayores niveles de abandono escolar se presentaron en Morelos (16.3%), Sinaloa (16.3%) y Michoacán (16.0%), mientras que Jalisco (1.0%), Puebla (8.9%) y Ciudad de México (9.4%) reportaron el menor porcentaje (SEP, 2022).

Para acceder a los servicios educativos ofrecidos y concluir los niveles de educación obligatoria, es necesario que la población disponga de los medios físicos, económicos, de igualdad de condiciones y de información. En este sentido, la condición económica es un factor que determina diferencias en el acceso al derecho a la educación y la permanencia de las y los estudiantes de educación básica y media superior (CONEVAL, 2018b). Se han implementado diversas estrategias en el país que otorgan diferentes tipos de apoyos económicos a las personas en todos los niveles educativos. Considerando el porcentaje de la población de 3 a 29 años con ingreso inferior a la línea de pobreza que asiste a educación pública obligatoria y recibe beca,¹⁸ destaca que en los últimos años este porcentaje se ha reducido, al pasar de 28.2% en 2016 a 22.7 en 2020 (CONEVAL, 2021o). Si se observa este porcentaje por entidad federativa, es posible observar que Ciudad de México, Guerrero y Chiapas tienen los porcentajes más altos de personas con becas públicas (ver figura 7); sin embargo, solo los últimos dos corresponden a la población con mayores dificultades económicas y que, como se verá más adelante (ver capítulo "Pobreza en México", p. 76), con altas incidencias en cuanto a rezago educativo. Es importante mencionar que, como se verá más adelante (ver "Evolución de los programas prioritarios de la administración 2018-2024", p. 132), algunos programas de becas están teniendo resultados importantes en su cobertura, lo que podría impactar en los resultados de este indicador.

¹⁷ En algunos casos el indicador toma valores negativos, lo cual se debe a la presencia de alumnos de otras cohortes escolares, es posible que eso sea consecuencia de las reinserciones, de la migración interestatal o por la movilidad entre tipos de sostenimiento, tipos de servicio o modelos (INEE, 2017)

¹⁸ El indicador se refiere al porcentaje de población de 3 a 29 años cuyo ingreso total corriente per cápita es inferior a la línea de pobreza, asiste a educación pública obligatoria en cualquiera de sus niveles (se excluyen los posgrados en el caso de la educación superior) y recibe beca, respecto al total de la población en el mismo rango de edad e ingreso que asiste a educación pública obligatoria.

Figura 7. Porcentaje de población de 3 a 29 años con ingreso inferior a la línea de pobreza que asiste a educación pública obligatoria y recibe beca, por entidad federativa. México, 2020









Fuente: elaborado por el CONEVAL con base en el Sistema de Información de Derechos Sociales.




Para asegurar que la oferta de servicios educativos sea suficiente, se requiere de una adecuada operación de las instituciones, infraestructura, personal, planes, programas y materiales adecuados en cantidad y calidad en los servicios educativos obligatorios para todos los titulares del derecho (CONEVAL, 2018h). En cuanto a servicios básicos, infraestructura y equipamiento del ciclo escolar 2020-2021, se tiene información de las 136,277 escuelas de nivel básico¹⁹ y de los 20,943 planteles de nivel medio superior (SEP, 2022) (ver cuadro 1).

¹⁹ No se contabilizan las escuelas de nivel inicial ni preescolar.

Cuadro 1. Porcentaje de escuelas* que cuentan con servicios básicos, infraestructura o equipamiento por nivel escolar. México, ciclo escolar 2020-2021

 Electricidad		 Computadora		 Conexión a internet	
Básica	Media superior	Básica	Media superior	Básica	Media superior
86.6%	86.2%	52.8%	70.3%	32.7%	52.5%

 Infraestructura adaptada para discapacidad		 Materiales adaptados para discapacidad		 Agua potable	
Básica	Media superior	Básica	Media superior	Básica	Media superior
23.4%	37.7%	12.2%	1.3%	75.0%	74.0%

 Lavado de manos		 Sanitarios independientes		 Sanitarios mixtos	
Básica	Media superior	Básica	Media superior	Básica	Media superior
74.5%	79.4%	84.7%	84.1%	9.9%	17.2%

* Para las escuelas de educación básica el porcentaje es respecto del total de primarias y secundarias. Del nivel medio superior el porcentaje es del total de escuelas.

Fuente: elaborado por el CONEVAL con base en Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional 2020-2021 de la SEP.

Si bien, una proporción importante de planteles a nivel nacional reporta tener dichos servicios e infraestructura, no todas las escuelas cuentan con los materiales necesarios para funcionar, lo que podría afectar el proceso de enseñanza-aprendizaje. En este sentido, es necesario avanzar en la cobertura en todos los planteles para que puedan contar con todos los servicios básicos, tecnologías de la información y las condiciones necesarias para realizar las actividades y desarrollar los planes de estudio, de otra manera no es posible garantizar la educación de calidad (CONEVAL, 2018b).

Derecho a la salud

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc) define el derecho a la salud como el derecho al disfrute del nivel más alto de salud física, mental y social (CONEVAL, 2018c). Al respecto, la pandemia por COVID-19 ha tenido grandes costos humanos, sociales y económicos, además de hacer patentes las debilidades históricas subyacentes de muchos sistemas de salud, poniendo una inmensa presión sobre los servicios de atención médica que ya estaban sobrecargados antes de la pandemia (CEPAL, 2022b; OCDE, 2021a).

La respuesta inicial ante la emergencia sanitaria por la COVID-19 implicó la reorganización de los sistemas de salud, que, si bien focalizaron los esfuerzos para la atención de la pandemia, generó un efecto de desplazamiento para otras enfermedades (CEPAL, 2022b). Sobre ello, en 2020, de la población que tuvo una necesidad de salud y buscó atención, pero no la recibió indicó como principales razones que solo atendían COVID-19 (19.0%), la unidad médica estaba cerrada (14.0%), le dijeron que su problema no era urgente (13.0%) (INSP, 2021). De acuerdo con la CEPAL (2022b), previo a la crisis provocada por la COVID-19, los sistemas de salud de América Latina y el Caribe ya presentaban problemas de disponibilidad de recursos y de organización de los servicios de atención.

Derivado de lo anterior y de lo prolongado de la crisis sanitaria, en América Latina se pospusieron o interrumpieron los servicios de salud sexual y reproductiva, la atención a la salud mental, los programas de prevención de enfermedades y las estrategias de protección y promoción de la salud (CEPAL, 2022b). De 2018 a 2020 el porcentaje de población derechohabiente que recibió servicios preventivos en instituciones públicas disminuyó 9.1 puntos porcentuales, al pasar de 47.8% a 38.7% (CONEVAL, 2018c); por su parte, 11.1% de las mujeres en edad fértil (15 a 49 años) sexualmente activas reportaron para 2018 necesidad insatisfecha de métodos anticonceptivos (CONAPO, 2019).

En lo que respecta a la accesibilidad económica, en México, de 2018 a 2020, el porcentaje de hogares con gasto catastrófico en salud casi se duplicó, al pasar de 2.1% a 3.9%. Además, en 2020, 13.5% de la población derechohabiente gastó en servicios médicos la última vez que recibió atención médica en instituciones públicas. Sobre ello, es importante destacar que en Chiapas (32.3%) y Oaxaca (26.2%) más de una cuarta parte de la población derechohabiente tuvo que efectuar este tipo de desembolso (CONEVAL, 2021o). Respecto a la accesibilidad física para que la población tenga a su alcance establecimientos que ofrezcan servicios de salud en 2020, 93.8% de la población indicó que tardaría menos de dos horas en llegar a un hospital en caso de tener una emergencia (CONEVAL, 2021o).

Parte de la calidad en los servicios de salud implica la seguridad al paciente, es decir, que las personas reciban la atención necesaria en el momento oportuno cuando es afectado por alguna condición que ponga en riesgo su vida (CONEVAL, 2018c); al respecto, 72.2% de la población señaló que, en 2020, la última vez que buscó atención por problemas de salud esperó 30 minutos o menos (CONEVAL, 2021o).

Referente a las tasas de mortalidad de la población de 30 a 69 años, para los años 2020 y 2021, las relacionadas con la COVID-19 fueron las más altas tanto para hombres como para mujeres, destaca que en el caso de los primeros fue de más de 300 muertes por cada 100,000 habitantes, mientras que para las segundas osciló entre 145.2 y 170.4. Aunado a la COVID-19, las enfermedades del sistema circulatorio y la diabetes mellitus presentaron las tasas de mortalidad más altas (ver cuadro 2). En 2019, en el país se registraron 747,784 defunciones, en 2020 se presentó un aumento significativo al registrarse 1,086,743, el cual coincide con el inicio del periodo de la pandemia (INEGI, 2021a), en 2021 se registraron 1,117,167²⁰ defunciones (INEGI, 2022a, s.f.b).

²⁰ El INEGI indica que la información es preliminar porque se debe concluir el proceso de confronta con la Secretaría de Salud para generar las cifras definitivas.

Cuadro 2. Tasas de mortalidad estandarizadas por edad para la población de 30 a 69 años (número de muertes por cada 100,000) por causas específicas según sexo. México, 2019-2021

Causa de muerte	Hombres			Mujeres		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021
COVID-19 (U07.1, U07.2 y U10.9)		316.5	315.0		145.2	170.4
Influenza (gripe) y neumonía (J09-J18)	24.8	73.6	69.7	14.2	35.4	36.3
Diabetes mellitus (E10-E14)	111.4	167.6	145.4	85.0	115.8	107.1
Enfermedades del sistema circulatorio (I00-I99)	150.4	202.8	198.8	76.4	98.2	100.1
Tumores malignos (C00-C97)	76.8	75.2	72.9	92.3	90.4	88.6
Enfermedades respiratorias crónicas (J30-J98)	19.0	23.0	21.8	12.1	13.2	12.6
Enfermedades cerebrovasculares (I60-I69)	25.9	26.5	26.9	16.7	16.2	16.7
Enfermedades del hígado (K70-K77)	85.9	84.0	83.9	21.5	21.5	21.5
Agresiones (X85-Y09)	70.0	66.2	63.6	6.6	6.4	6.7

Fuente: elaborado por el CONEVAL con base en la *Evaluación Estratégica de salud. Primer informe* (CONEVAL, 2022f).

Por otro lado, la irrupción de la COVID-19 impactó severamente la salud mental y el bienestar de la población, debido a factores como temor a enfermarse, la pérdida de familiares y amigos, inseguridad financiera, desempleo, la falta de contacto físico con familiares, amigos y colegas, entre otros (NU, 2020; OCDE, 2021b). El estrés en la población aumentó sobre todo durante los periodos donde se reportaron aumento de contagios, hospitalizaciones, muertes, e implementación de medidas de confinamientos más estrictas como el cierre de escuelas y lugares de trabajo (OCDE, 2021b).

La salud mental de niñas, niños y adolescentes también se vio afectada por distintos factores que van desde los efectos ocasionados por el confinamiento, el cierre de escuelas, la falta de interacción con compañeras y compañeros, los cambios en los hábitos de recreación, hasta la pérdida de padres, madres o cuidadores (CEPAL, 2022b; NU, 2020). En la población de 10 a 19 años se presenció un incremento en la prevalencia de pensamiento suicida, para 2018 la prevalencia fue de 5.1% y en 2020 fue de 6.9%; de la misma manera, el intento de suicidio pasó de 3.9% a 6.0%, son las mujeres el grupo con el mayor incremento (de 6.1% a 10.0%) (ver gráfica 18).

Gráfica 18. Prevalencia de pensamiento suicida e intento de suicidio alguna vez en la vida en población de 10 a 19 años según sexo. México, 2018 y 2020



Fuente: elaborado por el CONEVAL con base en la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2020 sobre Covid-19. Resultados nacionales reportados por el INSP.

Las niñas y los niños son el grupo más vulnerable a sufrir estrés cuando se encuentran separados de uno o de ambos padres. Durante la emergencia sanitaria esto ocurrió debido a periodos de aislamiento provocados porque alguno de los padres se había infectado o existía sospecha de contagio. Adicional a esto, una situación compleja es la cantidad de niñas y niños que, a causa de la pandemia, perdieron a sus padres o cuidadores; para México se estima que 3.3 de cada 1,000 niñas y niños quedaron huérfanos²¹ (CEPAL, 2022b; Hillis *et al.*, 2021).

Derecho a la seguridad social

La seguridad social puede ser definida como aquel conjunto de mecanismos diseñados para garantizar los medios de subsistencia de las personas y sus familias, ante eventualidades como accidentes o enfermedades, o ante circunstancias socialmente reconocidas, como la vejez y el embarazo. En el artículo 123 de la CPEUM, se encuentra enmarcada la seguridad social dentro del derecho al trabajo, donde se definen coberturas sociales mínimas que deben otorgarse a las personas trabajadoras y sus familiares (CONEVAL, 2019c, p. 51). Considerando lo anterior, el derecho a la seguridad social está fuertemente vinculado con el comportamiento del mercado laboral formal.

Desde la primera medición de la pobreza en 2008, la carencia por seguridad social ha registrado los mayores porcentajes de población y para 2020 se ubicó en 52.0%, siendo la carencia más frecuente en la población, lo que da cuenta de los retos en torno a la garantía del derecho a la seguridad social. En 2020, 62.4% de la población ocupada reportó no contar con acceso directo a la seguridad

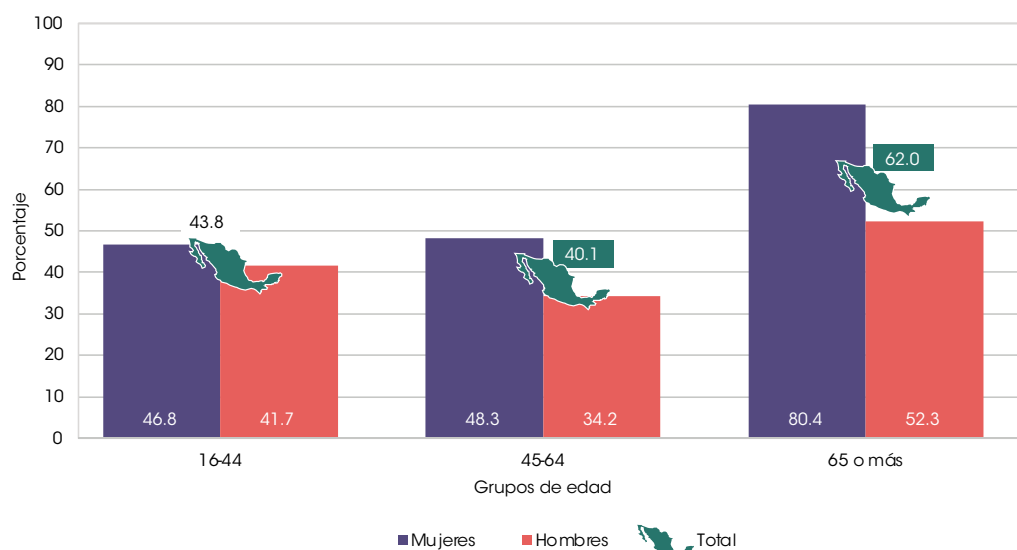
²¹ El estudio consideró a niñas y niños menores de 18 años.

social, este nivel se elevó a 89.1% para la población en situación de pobreza, y llegó a 91.2% para las mujeres en esta condición, situación que muestra una brecha con sus pares hombres de 3.6 puntos porcentuales (CONEVAL, 2021o); y evidencia su exposición de padecer inseguridad económica en caso de dejar de trabajar de manera temporal.

En cuanto a la población ocupada que no ha cotizado en alguna institución de seguridad social de acuerdo con datos de 2020, se encontró que, en promedio, 62.0% de las personas adultas mayores (65 años o más) estaba en dicha situación; esta brecha se agudiza para las mujeres de este grupo: aproximadamente 8 de cada 10 mujeres adultas mayores no habían realizado alguna aportación a las instituciones de seguridad social a lo largo de su vida productiva (ver gráfica 19). Cabe señalar también la poca cobertura que se detectó en grupos etarios más jóvenes, que, a pesar de encontrarse ocupados, no contaron con los beneficios de la seguridad social (CONEVAL, 2022j).

En un acercamiento a la dimensión de accesibilidad del derecho, en 2020 el porcentaje de la población subordinada²² con seguridad social directa y que tiene cuatro o más prestaciones de seguridad social²³ fue de 48.6%. Este indicador muestra un comportamiento a la baja con respecto a las últimas dos ediciones de la ENIGH, ya que en 2016 la proporción de la población que contaba con estas prestaciones era de 54.6% y 49.3% en 2018 (CONEVAL, 2021o).

Gráfica 19. Porcentaje de personas ocupadas en situación de pobreza que nunca han cotizado en alguna institución de seguridad social según grupos de edad. México, 2020



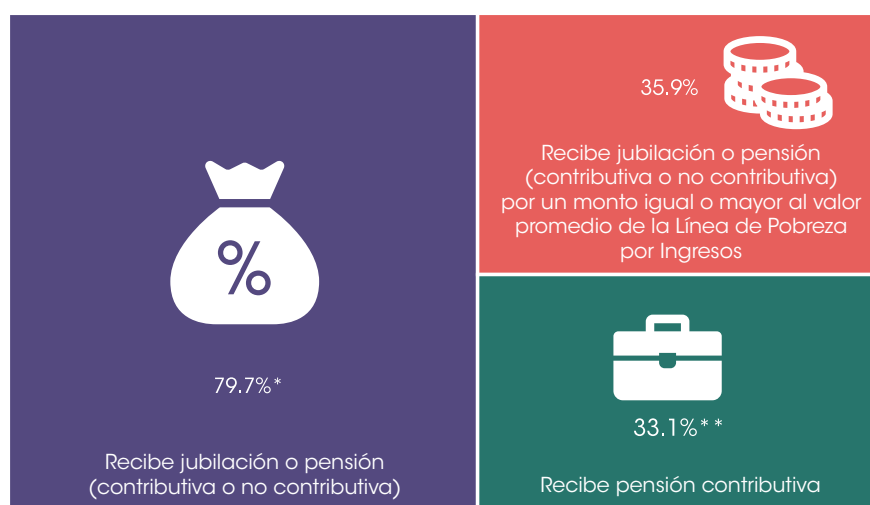
Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2020.

²² Se considera a la población que depende de un patrón, jefe o superior.

²³ En este grupo se incluyen: licencia o incapacidad con goce de sueldo (por enfermedad, accidente o maternidad); guarderías y estancias infantiles; ahorro para el retiro o pensión para la vejez (SAR, Afore, Haber de retiro); seguro de vida; pensión en caso de invalidez y pensión para sus familiares en caso de fallecimiento; estas prestaciones se consideran, aunque no hayan sido utilizadas.

Dentro de las prestaciones de seguridad social derivadas del trabajo, se encuentran las pensiones de vejez, que tienen como objetivo contribuir a moderar la pérdida o disminución del ingreso al final de la vida productiva de las personas (CONEVAL, 2018g). En 2020, la proporción de la población de 65 años o más que recibía una pensión contributiva era de 33.1% (ver figura 8), lo que muestra la baja cobertura del sistema para garantizar una vejez digna y sin carencias. Aunado a esta problemática, existen desigualdades dentro del país, ya que entidades como Chiapas, Oaxaca y Guerrero reportaron una cobertura por debajo de 20% (11.2%, 14.8% y 15.6%, respectivamente), mientras que las entidades con mayor cobertura fueron Coahuila y Nuevo León con 51.0% y Sonora con 49.0%.

Figura 8. Proporción de la población de 65 años o más de acuerdo con sus características de jubilación. México, 2020



*Se considera a la población no económicamente activa de 65 años o más.

**Se considera a la población de 65 años o más que percibe ingresos por jubilación o pensión contributiva independientemente de su condición de ocupación.

Fuente: elaborado por el CONEVAL con base en la ENIGH 2020.

Si los esquemas de pensiones no contributivas se incorporan al análisis, habría que apuntar que estas no se encuentran ligadas a las condiciones de trabajo, que son financiadas con gasto público y transferidas por medio de programas sociales (CONEVAL, 2018g). Al recuperar este tipo de pensiones, se puede observar un incremento de la proporción de la población que contó con alguna pensión o jubilación, ya que, en 2018, 76.0% de la población de 65 años o más que no se encontraba económicamente activa contó con alguno de los dos esquemas; para 2020, 79.7% de dicha población se encontraba en esta situación. Sin embargo, y aunque se identificó una mejora en 2020 (26.0% en 2018 y 35.9% en 2020), en ambos años menos de la mitad de la población que recibe jubilación o pensión contó con un beneficio mayor o igual al promedio de la línea de pobreza por ingresos (ver figura 8).

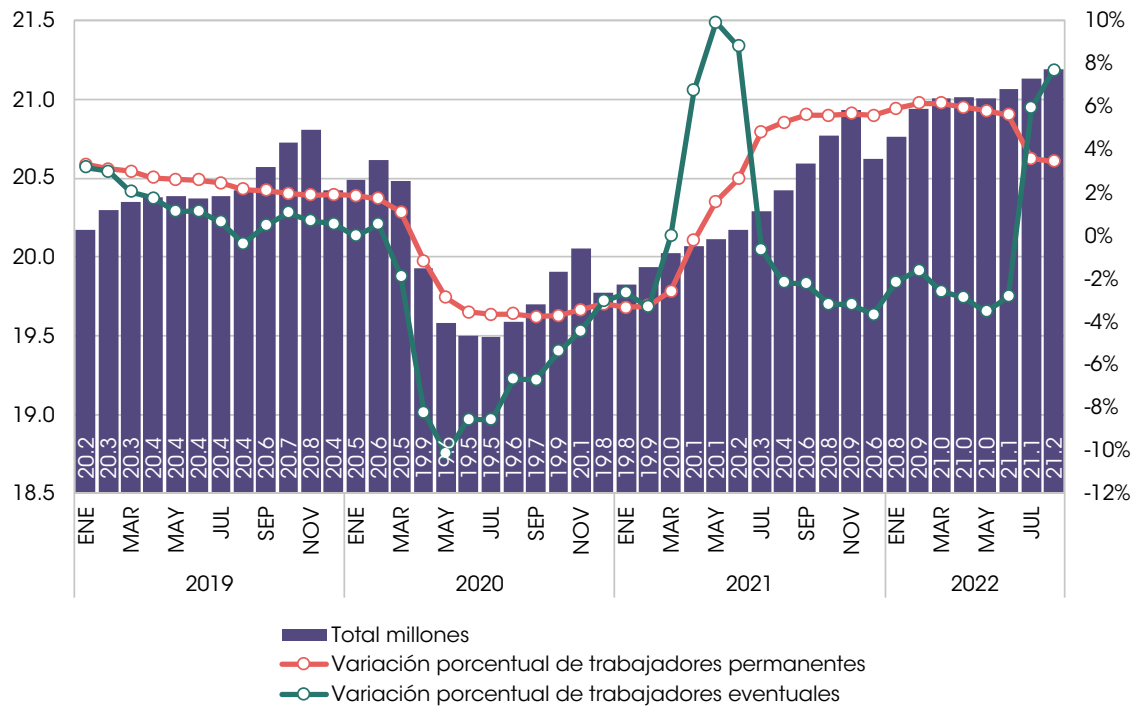
Derecho al trabajo

El artículo 123 de la CPEUM establece que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; por lo que se debe promover la creación de empleos conforme a la ley (CONEVAL, 2018f). Por su parte, en el *Estudio Diagnóstico del Derecho al Trabajo 2022* se indica:

Se entiende por trabajo digno o decente aquél en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador, no existe discriminación [...], se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo. El trabajo digno también incluye el respeto irrestricto a los derechos colectivos de las personas trabajadoras, tales como la libertad de asociación, autonomía, el derecho de huelga y de contratación colectiva. Se tutela la igualdad sustantiva o de hecho de trabajadores y trabajadoras frente al patrón” (artículo 2 de la Ley Federal del Trabajo (LFT), citado en (CONEVAL, 2022d).

Al respecto, en términos del acceso a un empleo, como se señaló en el apartado anterior, derivado de la pandemia por la COVID-19, la actividad económica y, en consecuencia, los mercados laborales, tuvieron importantes afectaciones. Entre marzo y julio de 2020, en México se perdieron casi un millón de empleos formales registrados ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). En julio de 2020 se presentó el nivel más bajo de puestos de trabajo desde el inicio de la pandemia; a partir de ese punto se inició la recuperación de empleos. Los trabajos eventuales fueron los que manifestaron las variaciones negativas más pronunciadas y el comportamiento más volátil (ver gráfica 20). Además, mientras que desde julio de 2021 los puestos de trabajo permanentes (17,674,231) superaron incluso los registrados antes de la pandemia (en febrero de 2020 eran 17,653,202 puestos), los trabajos eventuales siguen siendo menores al periodo previo a la emergencia sanitaria.

Gráfica 20. Número de personas con puestos de trabajo registrados ante el IMSS y variación porcentual de los trabajadores permanentes y temporales conforme al año anterior. México, enero de 2019-agosto de 2022

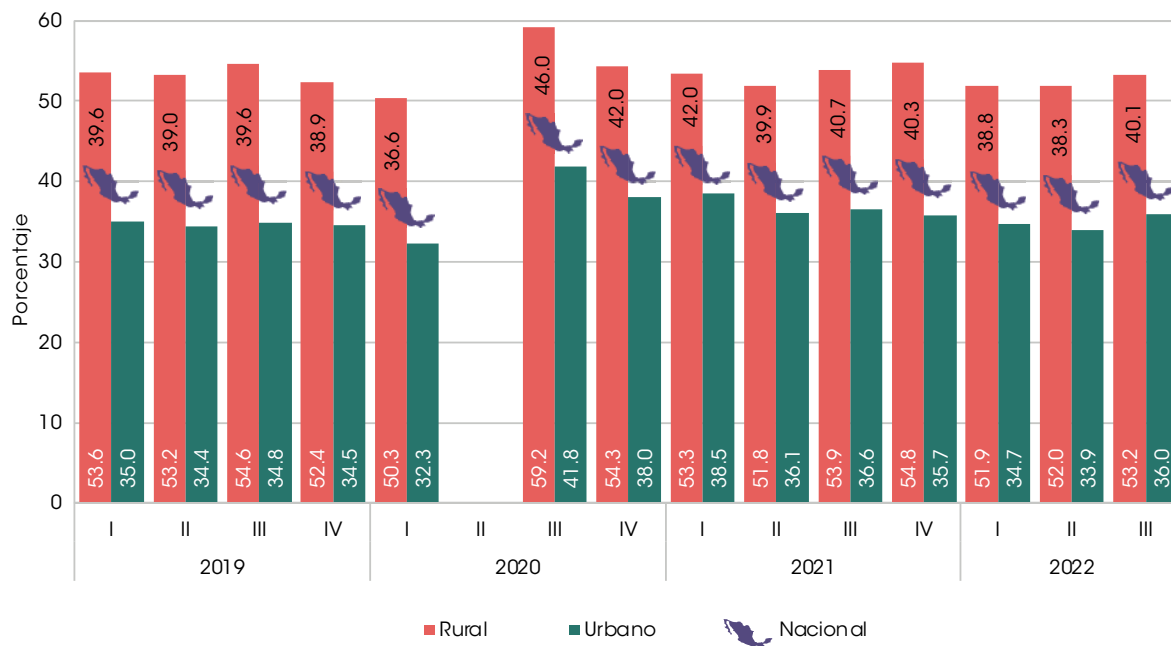


Nota: Trabajador permanente es aquél que tiene una relación de trabajo por tiempo indeterminado; mientras que el trabajador eventual o temporal es aquél que tiene una relación de trabajo para obra determinada o por tiempo determinado en los términos de la Ley Federal del Trabajo (Instituto Mexicano del Seguro Social, 2021).

Fuente: elaborado por el CONEVAL con base en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social con datos del IMSS.

Respecto al comportamiento de la pobreza laboral, que da cuenta de la proporción de la población con ingreso laboral inferior al valor monetario de la canasta alimentaria, es decir, de aquella población cuyo salario no es suficiente para satisfacer sus necesidades alimentarias, durante la pandemia, esta alcanzó su punto más alto en el tercer trimestre de 2020 al llegar a 46.0%, lo que significa una brecha de 17.4 puntos porcentuales entre la población del ámbito urbano (41.8%) y rural (59.2%). A partir de ese punto hubo una disminución (con excepción del tercer trimestre de 2021) hasta llegar al segundo trimestre de 2022 a 38.3% a nivel nacional; sin embargo, en el tercer trimestre del mismo año el porcentaje de la población en pobreza laboral fue de 40.1%, representando un incremento de 1.8 puntos porcentuales respecto al trimestre inmediato anterior. Esto se traduce en una brecha de 17.2 puntos porcentuales entre la población del ámbito urbano y rural (ver gráfica 21).

Gráfica 21. Porcentaje de la población con ingreso laboral inferior al costo de la canasta alimentaria (pobreza laboral) según ámbito de residencia. México, primer trimestre de 2019-tercer trimestre de 2022



Nota: debido a la contingencia sanitaria por COVID-19, el INEGI suspendió la recolección de información del segundo trimestre de 2020.
Fuente: elaborado por el CONEVAL con base en la ENOE reportada por INEGI.

En el primer trimestre de 2020, el porcentaje de población ocupada en pobreza laboral había disminuido en relación con 2019, año durante el cual fue superior a 14.0%, sin embargo, a partir de la irrupción de la pandemia, este indicador mostró una tendencia creciente y fue hasta el primer trimestre de 2022 que disminuyó a 12.1%. Destaca que la brecha entre las personas ocupadas formales y las ocupadas informales se ha ido cerrando, en el primer trimestre de 2019, la brecha era de 22.6 puntos porcentuales y en el segundo trimestre de 2022 fue de 19.9 puntos porcentuales. Para el tercer trimestre de 2022 el porcentaje de personas ocupadas en situación de informalidad se incrementó a 21.8%, lo que representó un aumento en la brecha, al situarse en 21.0 puntos porcentuales (ver gráfica 22).

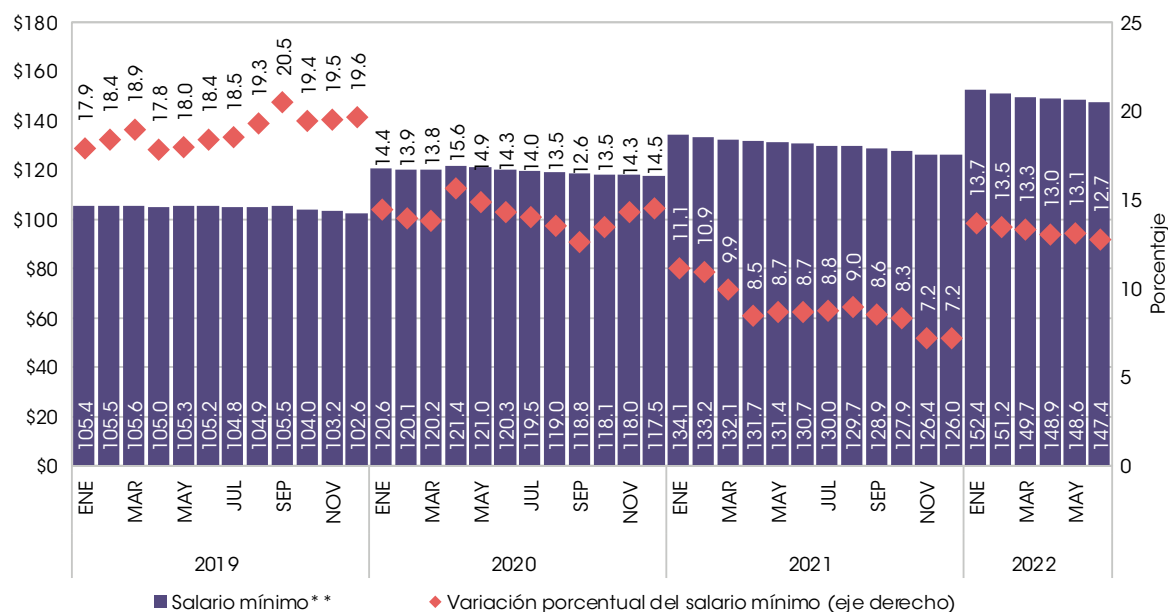
Gráfica 22. Evolución del porcentaje de la población ocupada en pobreza laboral, según situación de formalidad. México, primer trimestre de 2019-tercer trimestre de 2022



Nota: debido a la contingencia sanitaria por COVID-19, el INEGI suspendió la recolección de información del segundo trimestre de 2020.
Fuente: elaborado por el CONEVAL con base en la ENOE reportada por INEGI.

Considerando la relevancia del ingreso proveniente de empleo (ver "Contexto microeconómico", p. 40), se identifica la importancia de definir un salario mínimo que proteja a la persona trabajadora de remuneraciones indebidamente bajas, y que, además, contribuya a que con dichas remuneraciones se puedan satisfacer las necesidades de la persona (Alcalde y Monreal, 2013). Al respecto, en México, en los últimos años el salario mínimo se ha incrementado. Entre 2015 y 2018, el crecimiento osciló entre 2.0% y 4.4%, y fue a partir de 2019 que los incrementos en el salario mínimo han sido constantes, con variaciones mensuales que superaron 17.0% durante ese mismo año (ver gráfica 23).

Gráfica 23. Evolución del salario mínimo y su variación porcentual*. México, 2019-2022



*Variación respecto al mismo mes del año previo.

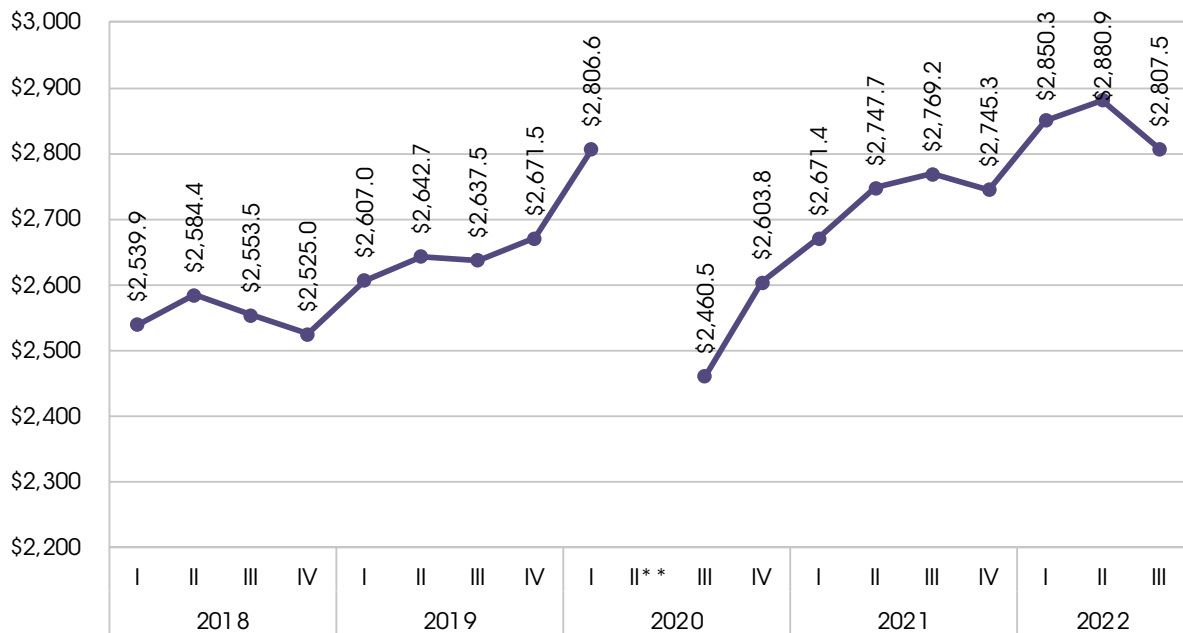
**Salario mínimo general ponderado por la población subordinada y remunerada en las distintas áreas geográficas del país en el periodo previo a su fijación. Pesos de la segunda quincena de julio de 2018.

Fuente: elaborado por el CONEVAL con base en datos de la Conasami.

En términos absolutos, estos incrementos se traducen en que, a precios de la segunda quincena de julio de 2018, para enero de 2019, el salario mínimo era de \$105.4 pesos, mientras que, en enero de 2022, alcanzó un valor de \$152.4 pesos (en 2022 el salario mínimo general a precios corrientes es de \$172.9 pesos diarios). Estos incrementos al salario mínimo constituyen un acierto de política pública porque han mejorado el ingreso de las y los trabajadores (CONEVAL, 2021f), pero su alza ha sido modesta en relación con la magnitud de la pérdida del poder adquisitivo. Además, se deberán valorar a la luz de las altas tasas de inflación que se han reportado en el último año (ver "Finanzas públicas", p. 37)

En cuanto al ingreso laboral real, del primer trimestre de 2018 hasta el primer trimestre de 2020 hubo una mejora continua del poder adquisitivo, al sobrevenir nueve trimestres seguidos de variación positiva respecto al mismo trimestre del año anterior, cuyo punto máximo fue el incremento de 7.7% del primer trimestre de 2020 respecto al primer trimestre de 2019, que se reflejó en un ingreso laboral real per cápita de \$2,806.6 pesos. A partir del inicio de la emergencia sanitaria la población experimentó una pérdida de su poder adquisitivo al situarse su ingreso en \$2,460.5 pesos (tercer trimestre de 2020), es decir, se dio una disminución de -6.7% respecto al tercer trimestre de 2019, ingreso cercano al del cuarto trimestre de 2017 (\$2,452.3 pesos) (ver gráfica 24). En el tercer trimestre de 2021, comenzó la recuperación del poder adquisitivo, sin embargo, en el tercer trimestre de 2022 el ingreso laboral per cápita fue de \$2,807.5 pesos en promedio, este se traduce en una reducción de 2.5% respecto al segundo trimestre de 2022.

Gráfica 24. Ingreso laboral real per cápita deflactado con el INPC*. México, primer trimestre de 2018-tercer trimestre de 2022



*Pesos del primer trimestre de 2020.

**Debido a la contingencia sanitaria por COVID-19, el INEGI suspendió la recolección de información del segundo trimestre de 2020.

Fuente: elaborado por el CONEVAL con base en la ENOE y la ENOEN reportadas por el INEGI.

Otro elemento importante por considerar en cuanto al ejercicio del derecho al trabajo que se evidenció en el apartado anterior es la informalidad que, aunque tuvo una disminución entre 2019 y 2022, aún afecta a más de la mitad de las y los trabajadores. Parte de la informalidad del mercado de trabajo mexicano incluye a grupos vulnerables tales como las niñas y los niños de entre 5 y 17 años cuya tasa de informalidad ha disminuido en los últimos años al pasar de 12.6% en 2007 a 7.5% en 2019, con una mayor presencia del grupo de edad de 14 a 17 años (CONEVAL, 2022d). En 2019 había poco más de 3 millones de niñas y niños en condición de trabajo infantil; la tasa de ocupación infantil no permitida fue de 7.1%, siendo más del doble en los niños (9.8%) respecto a las niñas (4.2%), mientras que la tasa de ocupación peligrosa fue de 6.6%, existiendo una brecha de 5.4 puntos porcentuales entre los niños (9.2%) y las niñas (3.8%) (INEGI, 2019).

Por otro lado, la pandemia también impactó en la distribución del trabajo no remunerado. De manera específica se identificó un aumento drástico en la carga de tareas domésticas y de cuidados no remunerados en las mujeres, resultado de las medidas de distanciamiento social, el cierre de las escuelas y los sistemas sanitarios saturados que implicaron que las mujeres cubrieran el acompañamiento educativo de las y los niños, el cuidado de personas enfermas o de avanzada edad (CEPAL, 2022b). En México en 2020 las mujeres destinaban en promedio 21.7 horas semanales a los quehaceres domésticos y 27 al cuidado de otras personas, es decir, 48.7 horas semanales al trabajo de cuidados no remunerado, lo que equivale a una brecha de 12.9 y 11.5 horas, respectivamente, al tiempo que

dedicaban los hombres a estas actividades (CONEVAL, 2022j). Esto se agudizó con la presencia de toda la familia en el hogar y la necesidad de adoptar las medidas de prevención en salud como resultado de la emergencia sanitaria (CONEVAL, 2021f). Desde hace tiempo se reconoce el trabajo de cuidados no remunerado de las mujeres como impulsor de desigualdades, especialmente en lo relativo al salario e ingresos más bajos ya que la responsabilidad de este tipo de trabajo que recae en las mujeres entraña que su posibilidad de desempeñar actividades remuneradas esté supeditada a la estructura demográfica de los hogares (CONEVAL, 2021f).

Derecho a la vivienda digna y decorosa

El derecho a una vivienda digna y decorosa supone que todas las personas tengan la posibilidad de acceder a la vivienda con las siguientes características: "que no ponga en riesgo la satisfacción de otras necesidades básicas; con seguridad en su tenencia; con materiales y diseño de calidad; bien ubicada y con acceso a servicios básicos y complementarios funcionales y suficientes; situada en un barrio seguro, con espacios comunes, áreas verdes y calidad comunitaria; con un diseño con estándares técnicos de calidad y aceptable para sus habitantes; y en un hábitat digno, integrado al entorno natural de manera responsable y que incorpore tecnologías" (CONEVAL, 2018d, p. 21). Para 2020 en México existían alrededor de 35.3 millones de viviendas particulares habitadas. De ellas, 67.8% eran propias,²⁴ 16.4% rentadas, 14.2% prestadas²⁵ y 1.7% se encontraban en otra situación²⁶ (INEGI, 2021h).

Contar con escrituras es un elemento fundamental para garantizar la seguridad jurídica de la propiedad, ya que, permite tener la libertad para disponer de ella y del capital que se invirtió para adquirirla. En 2020, 72.5% de la población que residía en viviendas propias contó con escrituras, para este año se registró un incremento de 2.3 puntos porcentuales con respecto a 2016 (CONEVAL, 2021o).

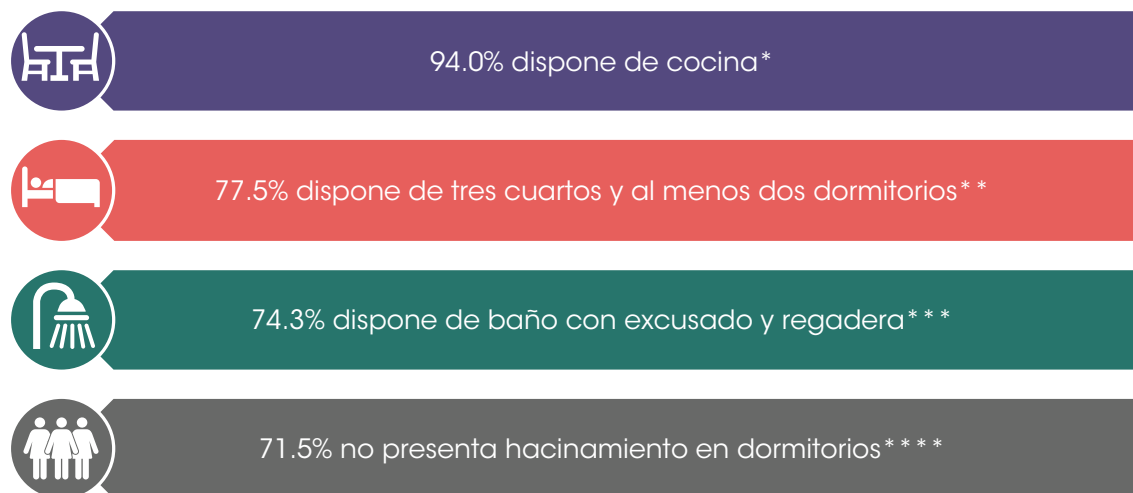
Como un componente de calidad de la vivienda, se recuperan los espacios básicos señalados en la Ley de Vivienda (DOF, 2006) (ver figura 9). En 2020, 94.0% de la población dispuso de un espacio exclusivo para la preparación de alimentos; 77.5% reportó residir en una vivienda con al menos tres cuartos en total y dos de estos fueron dormitorios, mientras que 74.3% contó con un baño con excusado y regadera y 71.5% señaló que en sus viviendas no presentaron hacinamiento, por lo tanto, no padecieron los problemas asociados a esta condición, como la pérdida de privacidad, seguridad y comodidad (CONEVAL, 2021o).

²⁴ En esta clasificación se consideran viviendas propias pagadas y si se siguen pagando, viviendas intestadas o en litigio.

²⁵ Se consideran viviendas prestadas por familiares o amistades, así como viviendas prestadas por el trabajo.

²⁶ Se incluyen viviendas obtenidas de forma distinta a las previamente enlistadas, como las viviendas invadidas.

Figura 9. Porcentaje de población en viviendas con disponibilidad de espacios habitacionales. México, 2020



* Considera que hay un cuarto para cocinar que no se utiliza para dormir.

** Considera que hay tres o más cuartos totales y dos o más cuartos que se utilicen para dormir sin contar pasillos ni baños.

*** Considera que hay al menos un baño con excusado y un baño con regadera, o un baño con excusado y regadera.

**** Considera que haya 2.5 o menos personas residentes en la vivienda por cada cuarto que se utiliza para dormir.

Fuente: elaborado por el CONEVAL con base en la ENIGH 2020.

La disposición de servicios básicos en la vivienda tiene una fuerte vinculación con las condiciones sanitarias y las actividades cotidianas de las y los integrantes del hogar. El servicio de electricidad se encuentra prácticamente asegurado en el país, ya que, en 2020, 99.8% de las viviendas reportó contar con este servicio. La disposición de drenaje²⁷ se encontró en 94.9% de las viviendas, resultando ser de menor tenencia con respecto al acceso al agua²⁸ (93.3%) y sanitario (97.6%) (CONEVAL, 2021i).

Sobre el suministro diario de agua dentro de la vivienda se encontró que, en 2020, 55.5% de la población a nivel nacional reportó contar con este servicio. Lo que implica que, para el resto de los habitantes, la falta de servicio o su discontinuidad limita sus actividades esenciales dentro de la vivienda como cocinar, beber y actividades de aseo personal y doméstico; y esta condición genera una carga adicional de trabajo destinada para la obtención del recurso (CONEVAL, 2021o).

²⁷ Se considera que la población habita en viviendas sin drenaje si 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 (CONEVAL, 2019c).

²⁸ Se considera que la población no tiene acceso a agua si esta 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 (CONEVAL, 2019c).

En relación con las condiciones estructurales en la vivienda, se identificó que las afectaciones más comunes estuvieron localizadas en techos y muros, 44.2% de las viviendas contaron con humedad o filtraciones de agua y 40.8% contaron con grietas o cuarteaduras (ver cuadro 3). Estas características de la vivienda tienen un impacto económico en la población debido a que requieren invertir en los arreglos que requiere la vivienda; además, el tema de la humedad o filtraciones de agua también podría tener efectos nocivos en la salud de las y los habitantes de las viviendas.

Cuadro 3. Problemas estructurales en la vivienda. México, 2020

Problema estructural en la vivienda ^{1,2}	Porcentaje de las viviendas
Humedad o filtraciones de agua en cimientos, muros o techos	44.2
Grietas o cuarteaduras en techos o muros	40.8
Pandeos o deformaciones en los marcos de las puertas o ventanas	16.2
Levantamientos o hundimientos del piso	14.8
Fracturas, pandeos o deformación de columnas, vigas o trabes	10.6
En las tuberías de agua o drenaje dentro de la vivienda	7.9

¹ Una vivienda pudo reportar más de un problema estructural.

² Se excluyeron viviendas que tuvieron problemas con el sistema eléctrico (muros, techos, etc.).

Fuente: elaborado por el CONEVAL con base en la Encuesta Nacional de Vivienda 2020.

Por otra parte, los tipos de afectaciones más comunes fueron los pandeos o deformaciones en marcos (16.2%), levantamientos o hundimientos del piso (14.8%), fracturas o deformación en columnas, vigas o trabes (10.6%) y así como en las tuberías de agua o en el drenaje (7.9%). Estas condiciones de la vivienda tienen incidencia en las actividades diarias de la población y además impacta en la calidad y precio de la propiedad (INEGI, 2021i).

No discriminación

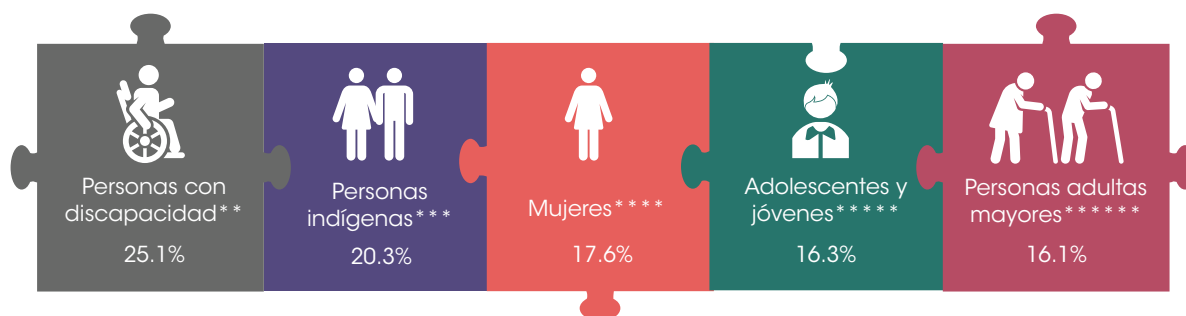
La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), define a la discriminación como:

... toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad,

las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo (DOF, 2003).

En México, al observar a grupos específicos de la población, se identifica que las personas con discapacidad reportaron un mayor nivel de discriminación en al menos un ámbito social (25.1%), condición similar a las personas indígenas con 20.3% (ver figura 10).

Figura 10. Porcentaje de la población por grupo que declaró haber sido discriminada en el último año en al menos un ámbito social*. México, 2017



*Refiere a la discriminación ocurrida en al menos un ámbito social: trabajo o escuela; familia; servicios médicos; oficina de gobierno; negocio, centro comercial o banco; calle o transporte público; y las redes sociales. Para el cálculo se excluyen otros ámbitos no especificados por baja declaración.

**Población de 12 años o más que reconoce tener mucha dificultad o impedimento para realizar actividades funcionales.

***Población de 12 años o más hablante de lengua indígena o que se auto adscribieron indígenas por pertenecer a una comunidad indígena, o tener padres hablantes de lengua indígena.

****Mujeres de 18 años o más.

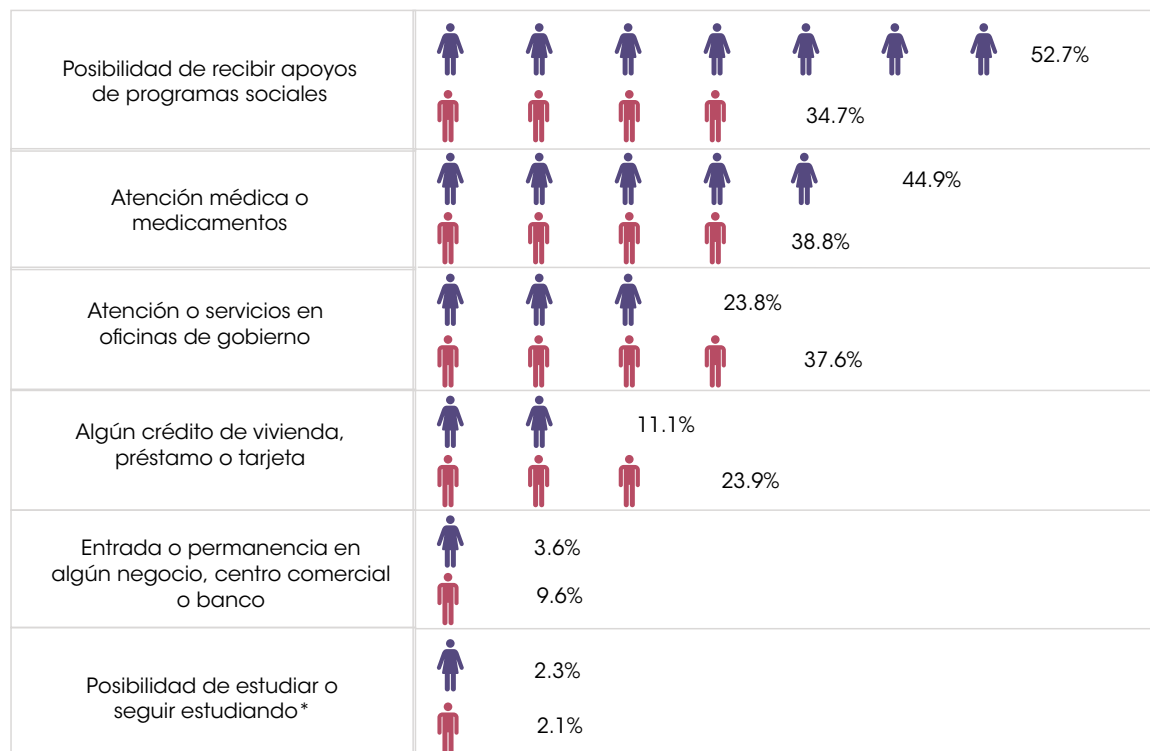
*****Población de 12 a 29 años.

*****Población de 60 años o más.

Fuente: elaborado por el CONEVAL con base en la ENADIS 2017.

Otro elemento para destacar es la brecha de género respecto a los incidentes en términos de la negación de acceso a servicios que experimentó la población de 18 años o más en los últimos cinco años. Los principales servicios que les han sido negados por motivos discriminatorios fueron: el acceso a apoyos de programa sociales y el derecho a la atención médica o medicamentos, esta situación se agrava para las mujeres, ya que en ambos casos reportaron una mayor incidencia con respecto a sus pares (ver gráfica 25).

Gráfica 25. Porcentaje de la población de 18 años o más que declaró al menos un incidente de negación de sus derechos de manera injustificada en los últimos cinco años, por tipo de derecho negado según sexo. México, 2017



* Respecto a la pregunta sobre la posibilidad de seguir estudiando se realizó únicamente a la población de 18 a 35 años.

Nota: La suma de los porcentajes por tipo de negación de derechos excede 100%, debido a que una persona pudo haber declarado más de un tipo de derecho negado.

Fuente: elaborado por el CONEVAL con base en la ENADIS 2017.

La discriminación va acentuando la desigualdad y la afectación de derechos que generan situaciones de exclusión social y violencia, por lo que puede entenderse como acciones deliberadas o no, donde se ejercen actos de violencia que atacan contra los derechos de las personas (Carrasco y Ruiz, 2017). El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) señala que la violencia contra la mujer es una forma de discriminación que inhibe su capacidad de gozar de derechos y libertades (ACNUDH, 1992). En 2016, la prevalencia de la violencia en las mujeres de 15 años o más fue de 66.1%, en 2021 aumentó a 70.1%, siendo la violencia psicológica (51.6%) la que se presentó en mayor medida, seguida de la violencia sexual (49.7%) y la física (34.7%) (INEGI, 2022c).

Además, otra de las afectaciones de la pandemia por la COVID-19, específicamente en lo relativo a las medidas de confinamiento y aislamiento social, fue el aumento del riesgo que enfrentan las mujeres, niñas y adolescentes de ser víctimas de violencia de género. A partir de la información del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), en el periodo de confinamiento, las llamadas de emergencia relacionadas con incidentes de violencia contra la mujer aumentaron, de tal forma que, para marzo de 2020, se registraron 162% más llamadas de emergencia que en marzo de 2019 (SESNSP, 2021).

Pobreza en México



La LGDS determina como una de las atribuciones del CONEVAL el establecimiento de los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza en México (DOF, 2004). De esta forma, el Consejo define criterios metodológicos para la medición de la pobreza con carácter multidimensional, al vincular, por un lado, el espacio del bienestar económico que identifica a la población cuyos ingresos son insuficientes para la adquisición de bienes y servicios para la satisfacción de sus necesidades; y por otro lado, el espacio de los derechos sociales, basado en la existencia de derechos fundamentales, inalienables, insustituibles e interdependientes, por lo que, desde esta perspectiva, la pobreza constituye, en sí misma, una negación de los derechos humanos (CONEVAL, 2019c). Asimismo, en la LGDS se mandata que el CONEVAL reportará la medición de la pobreza en México con una periodicidad mínima de cada dos años a nivel entidad federativa y cada cinco años a nivel municipal o demarcación territorial (en el caso de Ciudad de México).

Al respecto, en 2018, y como resultado de un trabajo amplio, se publicó la actualización de los *Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza (Lineamientos 2018)* (DOF, 2018a), y en junio de 2019, la tercera edición de la *Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México*. Estas actualizaciones implicaron adoptar cambios en los criterios para la definición de los umbrales o la construcción de los indicadores, conservando los mismos fundamentos, criterios generales y la definición de pobreza multidimensional.²⁹ Con base en lo anterior, en este apartado se muestra la evolución de las carencias sociales y el bienestar económico de la pobreza multidimensional a nivel nacional y estatal, entre 2018 y 2020, periodo marcado por la emergencia sanitaria derivada de la COVID-19 (DOF, 2020g).

Indicadores de pobreza en México 2018-2022

Pobreza, pobreza moderada y pobreza extrema

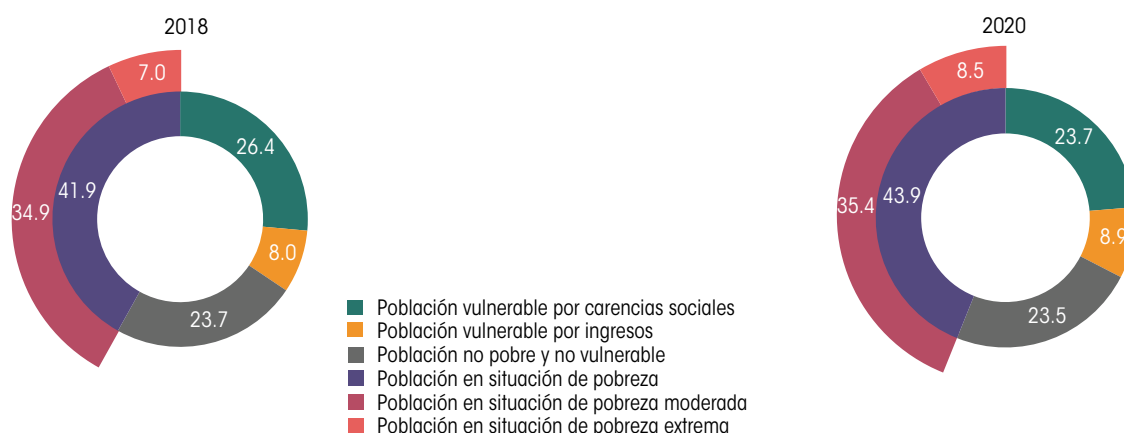
Entre 2018 y 2020, a nivel nacional se observó un incremento en el porcentaje de población en situación de pobreza,³⁰ al pasar de 41.9 a 43.9%, respectivamente, lo que representó también un aumento en términos absolutos de 3.8 millones de personas (51.9 millones en 2018 y 55.7 millones de

²⁹ Para más información sobre la actualización metodológica, revisar *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México 3ª. ed.* Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Metodologia-medicion-multidimensional-3er-edicion.pdf>

³⁰ De acuerdo con el CONEVAL (2019c, p. 33), "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". En ese sentido, y en términos prácticos, una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando presenta por lo menos una de las seis carencias sociales (rezago educativo, carencia por acceso a 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 de la vivienda, y carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad), y su ingreso es menor a la Línea de Pobreza por Ingresos, la cual "identifica a la población que no cuenta con los recursos monetarios suficientes para adquirir los bienes y servicios que precisa para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias)" (CONEVAL, 2021j).

personas en 2020). Dentro de la población en situación de pobreza, se identificó que la población en situación de pobreza extrema³¹ fue la que aumentó en mayor medida, al pasar de 7.0% (8.7 millones de personas) en 2018 a 8.5% (10.8 millones de personas) en 2020 (ver gráfica 26).


Gráfica 26. Porcentaje de población en situación de pobreza en México a nivel nacional, 2018 y 2020



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2018 y 2020.

Respecto al ámbito de residencia, se identificó que, en las zonas rurales, el porcentaje de población en situación de pobreza no presentó mayores cambios, tanto en términos relativos como absolutos. Para 2018 la proporción era de 57.7% (17.4 millones de personas), mientras que para 2020 fue de 56.8%³² (16.6 millones de personas). Por el contrario, en las zonas urbanas se observó un incremento en el porcentaje de la población en situación de pobreza, al pasar de 36.8 a 40.1%, lo que representó un aumento de 4.5 millones de personas (34.5 millones de personas en 2018, y 39.0 en 2020) (ver cuadro 4).

Cuadro 4. Porcentaje de población en situación de pobreza en México por ámbito de residencia, 2018 y 2020

	Indicador de pobreza	2018	2020
 Urbano	Pobreza multidimensional	36.8	40.1
	Pobreza moderada	32.8	34.0
	Pobreza extrema	4.0	6.1
 Rural	Pobreza multidimensional	57.7	56.8
	Pobreza moderada	41.5	40.1
	Pobreza extrema	16.2	16.7

Nota: se definen como localidades rurales aquellas cuya población es menor a 2,500 habitantes, mientras que, las localidades urbanas son aquellas con 2,500 habitantes o más.

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2018 y 2020 reportada por el INEGI.

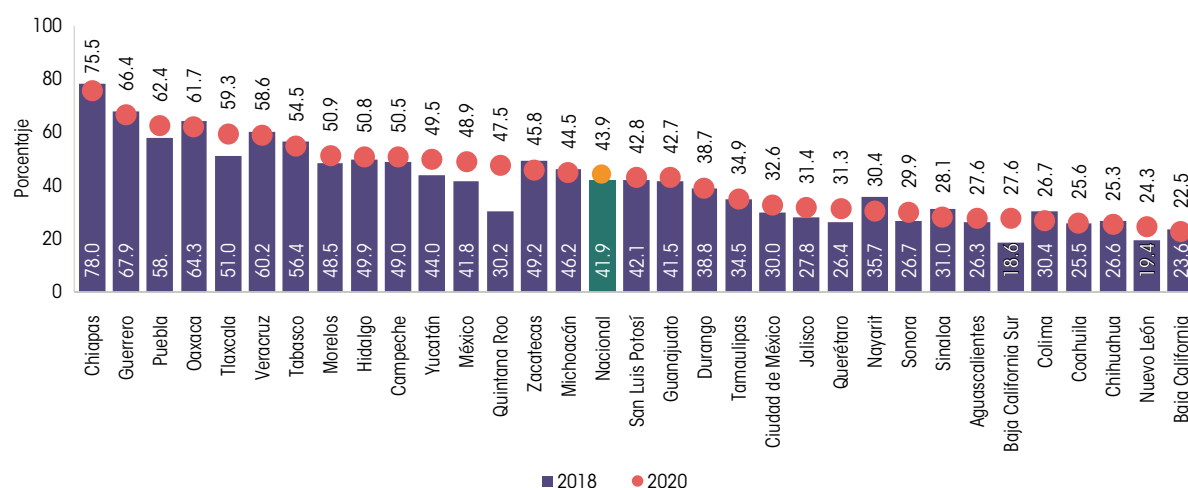
³¹ La población en situación de pobreza extrema es aquella que presenta tres o más carencias sociales, y su ingreso se encuentra por debajo de la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos, lo que significa que es insuficiente para satisfacer sus necesidades alimenticias (aún si dedicara el total de su ingreso a la adquisición de alimentos no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana) (CONEVAL, 2019c).

³² Este cambio no es estadísticamente significativo.

En relación con la pobreza extrema, en términos relativos se identifica una mayor incidencia en las zonas rurales en ambos años (16.2% y 16.7% respectivamente) que en las zonas urbanas (4.0% y 6.1%, respectivamente) (ver cuadro 4). Además, en términos absolutos, esto se traduce en que, para el ámbito rural, el número de personas en situación de pobreza extrema se mantuvo en 4.9 millones, mientras que, en las zonas urbanas se registró un aumento de 3.8 a 5.9 millones de personas. Estos cambios implicaron que, para 2020, se concentrara un mayor número de personas en situación de pobreza extrema en las zonas urbanas, a diferencia de lo que se había registrado en 2018 cuando era mayor la concentración en las zonas rurales.

A nivel estatal, se identificó que, para ambos años, entidades de la región sur del país como Chiapas, Guerrero y Oaxaca presentan mayor incidencia de población en situación de pobreza, mientras que los estados del norte, como Nuevo León, Baja California y Baja California Sur presentan sistemáticamente los menores niveles de pobreza multidimensional entre su población (ver gráfica 27). Sin embargo, en términos de la evolución del porcentaje de población en situación de pobreza entre 2018 y 2020, se observan resultados variados entre las entidades federativas (ver figura 11).

Gráfica 27. Porcentaje de la población en situación de pobreza, por entidad federativa, 2018 y 2020



Nota: Ordenado respecto a 2020.

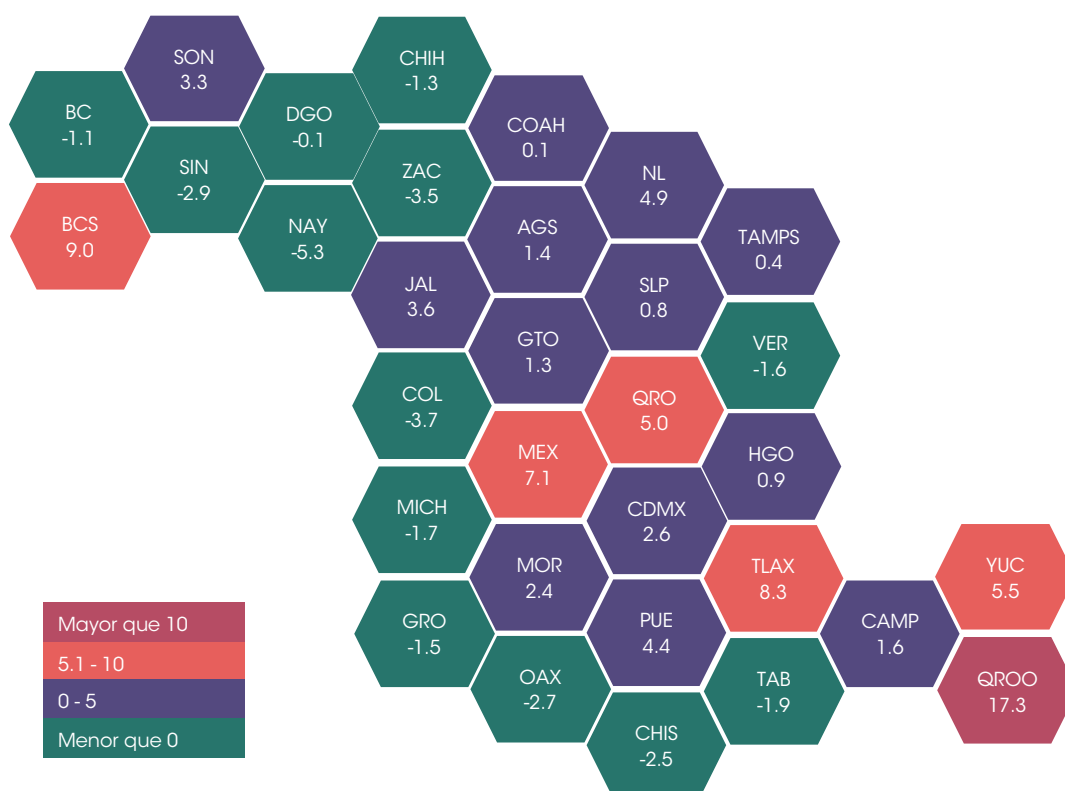
Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2018 y 2020 reportada por el INEGI.

Entre 2018 y 2020, en 19 de las 32 entidades federativas se observó un aumento en el porcentaje de la población en situación de pobreza.³³ Durante este periodo, las tres entidades que mostraron el mayor aumento en este indicador fueron: Quintana Roo (pasando de 30.2% en 2018 a 47.5%), Baja California Sur (18.6% a 27.6%) y Tlaxcala (51.0% a 59.3%). Por otro lado, las tres entidades que mostraron la mayor reducción en el indicador de pobreza entre 2018 y 2020 fueron: Nayarit (pasando de 35.7% en 2018 a 30.4% en 2020), Colima (30.4% a 26.7%) y Zacatecas (49.2% a 45.8%) (ver figura 11).³⁴

³³ Los cambios son estadísticamente significativos solamente para ocho entidades: Quintana Roo, Baja California Sur, Tlaxcala, Estado de México, Yucatán, Querétaro, Nuevo León y Puebla.

³⁴ El cambio solamente es significativo para Colima.

Figura 11. Diferencia en el porcentaje de la población en situación de pobreza (puntos porcentuales) por entidad federativa. México, 2018 y 2020



Notas: diferencia respecto a 2018.

La diferencia en puntos porcentuales puede variar debido al redondeo.

Los cambios son estadísticamente significativos a 95% de confianza para: Baja California Sur, Colima, México, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala y Yucatán.

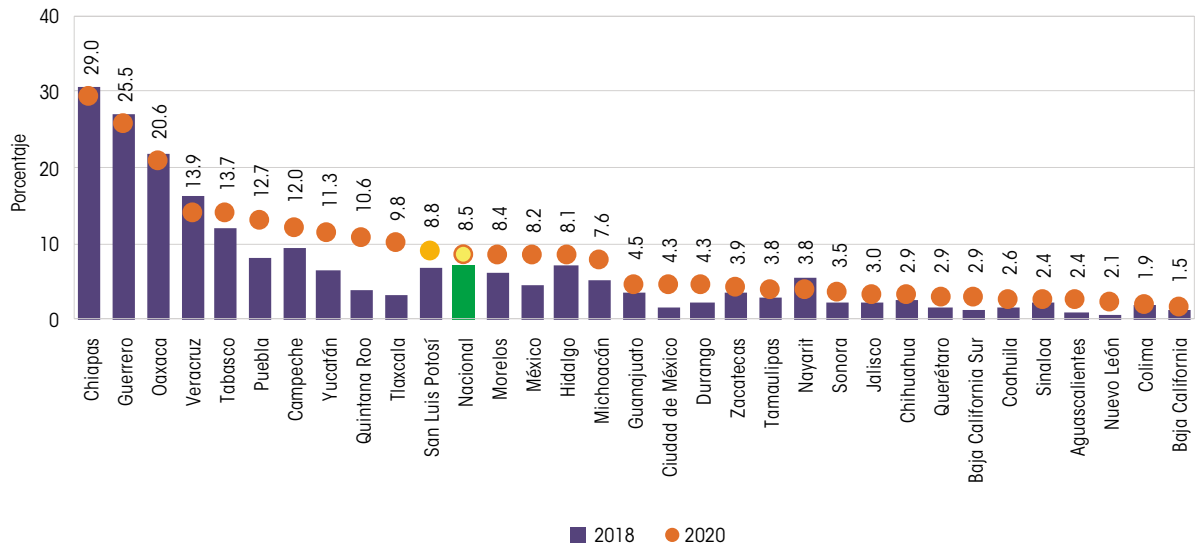
Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2018 y 2020 reportada por el INEGI.

En cuanto a la población en situación de pobreza extrema, nuevamente Chiapas, Guerrero y Oaxaca se posicionaron dentro de las entidades con mayor porcentaje de población entre 2018³⁵ y 2020,³⁶ mientras que Baja California y Nuevo León en el norte, y Colima en el centro del país, fueron de las entidades con menores niveles de incidencia de población en situación de pobreza extrema (ver gráfica 28).

³⁵ En 2018 para Quintana Roo, San Luis Potosí, Hidalgo, Michoacán, Ciudad de México, Tamaulipas, Nayarit, Sonora, Jalisco, Querétaro, Baja California Sur, Sinaloa, Aguascalientes, Nuevo León y Baja California el indicador tiene un coeficiente de variación mayor a 15%, es decir, cuenta con menor precisión estadística, por lo que la información se debe de tomar con cautela.

³⁶ En 2020 para Durango, Nayarit, Sonora, Jalisco, Sinaloa, Aguascalientes, Nuevo León, Colima y Baja California el indicador tiene un coeficiente de variación mayor a 15%, es decir, cuenta con menor precisión estadística, por lo que la información se debe de tomar con cautela.

Gráfica 28. Porcentaje de la población en situación de pobreza extrema, por entidad federativa, 2018 y 2020



Nota: ordenado respecto a 2020.

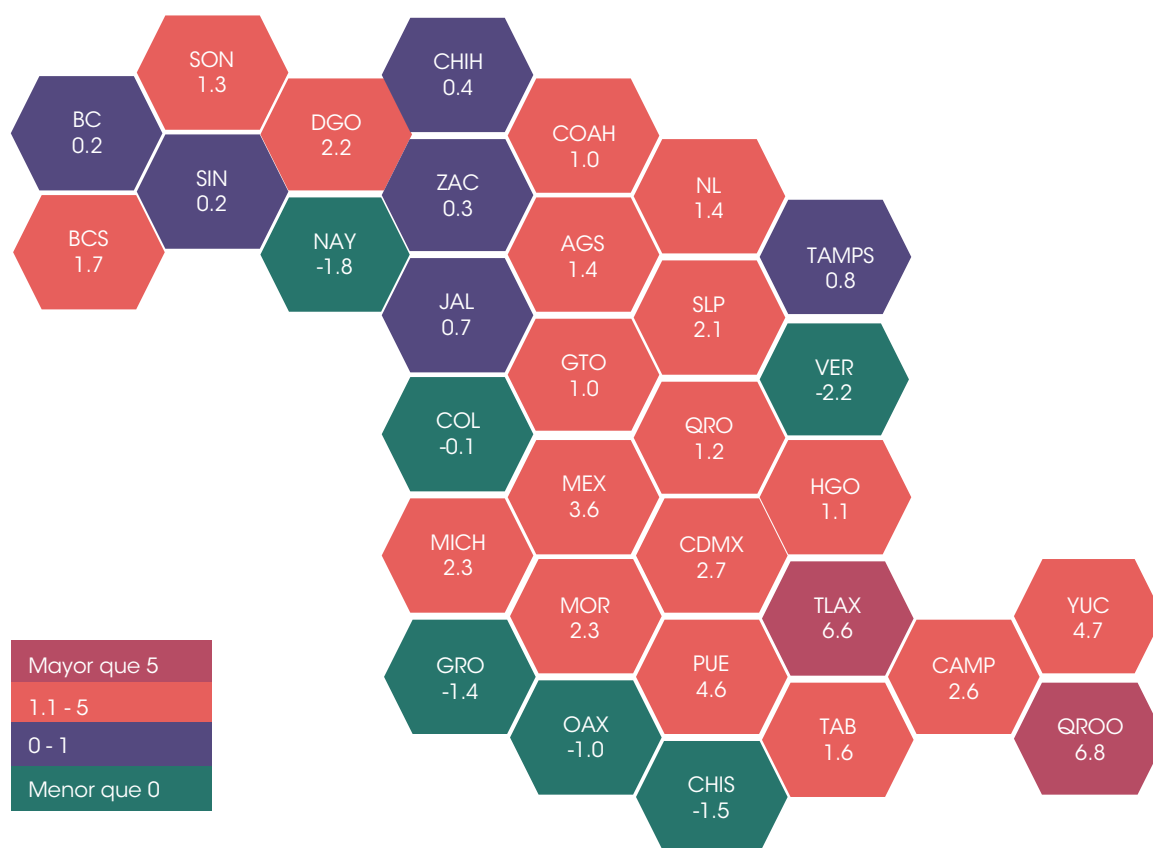
En 2018 para Quintana Roo, San Luis Potosí, Hidalgo, Michoacán, Ciudad de México, Tamaulipas, Nayarit, Sonora, Jalisco, Querétaro, Baja California Sur, Sinaloa, Aguascalientes, Nuevo León y Baja California, y en 2020 para Durango, Nayarit, Sonora, Jalisco, Sinaloa, Aguascalientes, Nuevo León, Colima y Baja California el indicador tiene un coeficiente de variación mayor a 15%, es decir, cuenta con menor precisión estadística, por lo que la información se debe de tomar con cautela.

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2018 y 2020 reportada por el INEGI.

En cuanto a la evolución en el periodo del indicador, 26 de las 32 entidades federativas mostraron un aumento en la población en situación de pobreza extrema.³⁷ Las tres entidades con el mayor aumento del porcentaje de este indicador durante este periodo fueron Quintana Roo (3.8% a 10.6%), Tlaxcala (3.3% a 9.8%) y Yucatán (6.5% a 11.3%). Por otro lado, las tres entidades que mostraron la mayor reducción en el indicador de pobreza extrema en este periodo fueron: Veracruz (16.1% a 13.9%), Nayarit (5.6% a 3.8%) y Chiapas (30.6% a 29.0%).

³⁷ Los cambios son estadísticamente significativos solamente para Quintana Roo, Tlaxcala, Yucatán, Puebla, Estado de México, Ciudad de México, Morelos, Baja California Sur, Aguascalientes, Nuevo León, Querétaro y Coahuila.

Figura 12. Diferencia en el porcentaje de la población en situación de pobreza extrema (puntos porcentuales), por entidad federativa. México, 2018 y 2020



Nota: diferencia respecto a 2018.

La diferencia en puntos porcentuales puede variar debido al redondeo.

Los cambios son estadísticamente significativos a 95% de confianza para: Quintana Roo, Tlaxcala, Yucatán, Puebla, México, Ciudad de México, Morelos, Baja California Sur, Aguascalientes, Nuevo León, Querétaro y Coahuila.

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2018 y 2020 reportada por el INEGI.

Carencias sociales

Como se mencionó previamente, el enfoque multidimensional de la pobreza propuesto por el CONEVAL se compone de un espacio de bienestar económico, y otro espacio social, delimitado por los indicadores de carencia social. Al respecto, se identifican las siguientes seis carencias sociales: rezago educativo, carencia por acceso a 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 de la vivienda, y carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad.

En cuanto a carencias sociales, en 2018, 68.3% de la población en México (84.6 millones de personas) presentaba al menos una carencia social y 20.2% (25 millones de personas) tenía tres o más carencias. Para 2020, la incidencia de población con al menos una carencia fue de 67.6% (85.7 millones de personas), y 23.0% de la población tenía tres o más carencias lo que se tradujo en 29.2 millones de personas en dicha situación (CONEVAL, 2021n).

Al observar la diferencia entre las carencias destaca que, para 2018 y 2020, la carencia por acceso a la seguridad social es la que mayor incidencia reporta entre la población, consecuente con las características del mercado laboral en México (ver “Contexto microeconómico”, p. 40), mientras que la que se registra en menor medida es la carencia por calidad y espacios de la vivienda (ver gráfica 29). Sin embargo, de manera específica se identifican comportamientos diferenciados en cuanto a su evolución en el periodo, por lo que se hace necesario profundizar en su análisis individual.

Gráfica 29. Porcentaje de la población por indicador de carencia social. México, 2018 y 2020





Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2018 y 2020 reportada por el INEGI.

En relación con el indicador de rezago educativo, vinculado con la condición de asistencia o conclusión de los niveles escolares obligatorios, se observó que entre 2018 y 2020 a nivel nacional, el porcentaje de la población con rezago educativo se mantuvo en niveles similares de 19.0% y 19.2%, respectivamente, es decir, 23.5 millones de personas en 2018 y 24.4 millones en 2020 (ver gráfica 29). Al desagregar esta carencia en sus componentes, se identificó que la proporción de población de 3 a 21 años que no asiste a la escuela y no contaba con educación obligatoria fue de 15.6% en 2018 y de 16.7% en 2020 (CONEVAL, 2021n).

En cuanto al ámbito de residencia, no se identificaron cambios en el nivel de incidencia del rezago educativo; en ese sentido, para el ámbito urbano, 15.1% de la población en 2018, y 15.6% en 2020, presentaban esta carencia. Por otro lado, para la población en el ámbito rural, el nivel de rezago educativo se ubicó en 31.2% en 2018 y en 31.5% en 2020 (ver cuadro 5).

Cuadro 5. Porcentaje de población por indicadores de carencia social según ámbito de residencia. México, 2018 y 2020

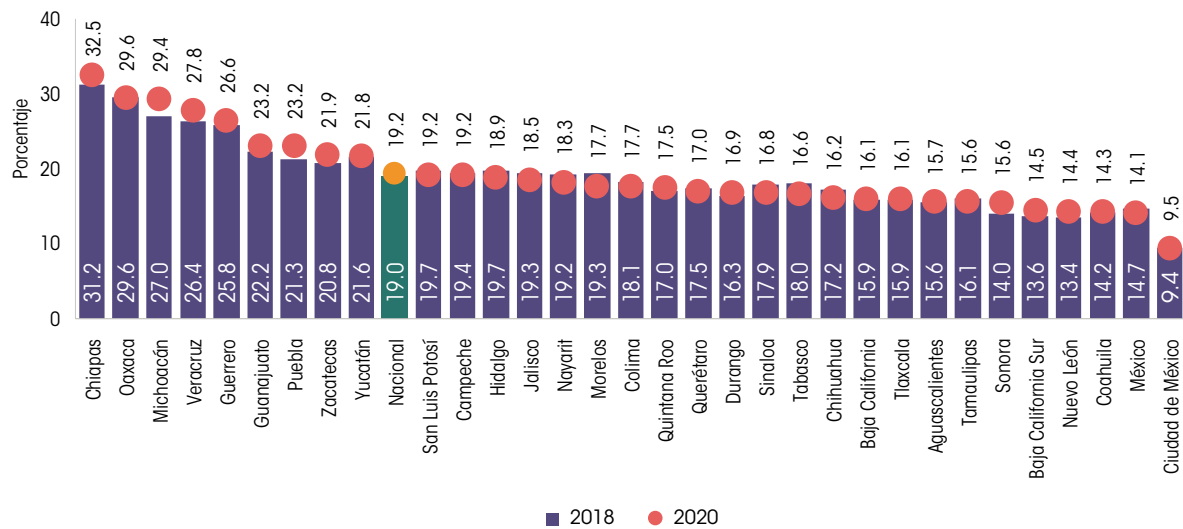
	Indicadores de carencia	2018	2020
 Urbano	Rezago educativo	15.1	15.6
	Carencia por acceso a los servicios de salud	17.0	27.4
	Carencia por acceso a la seguridad social	45.7	45.3
	Carencia por calidad y espacios de la vivienda	8.5	7.1
	Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	9.2	8.5
	Carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad	20.1	20.7
 Rural	Rezago educativo	31.2	31.5
	Carencia por acceso a los servicios de salud	13.7	30.5
	Carencia por acceso a la seguridad social	77.6	74.4
	Carencia por calidad y espacios de la vivienda	18.6	16.9
	Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	51.9	49.5
	Carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad	28.8	28.7

Nota: se definen como localidades rurales aquellas cuya población es menor a 2,500 habitantes, mientras que, las localidades urbanas son aquellas con 2,500 habitantes o más.

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2018 y 2020 reportada por el INEGI.

A nivel estatal, en términos generales, también se identifica una continuidad en cuanto a la incidencia del rezago educativo en todas las entidades. En ese sentido, tanto en 2018 como en 2020, las siguientes, son las entidades con mayor incidencia de esta carencia: Chiapas (31.2% en 2018 y 32.5% en 2020), Oaxaca (29.6% en los dos años) y Michoacán (27.0% en 2018 y 29.4% en 2020); por su parte, Ciudad de México es la entidad con la menor proporción de población en situación de rezago educativo para ambos años (ver gráfica 30).

Gráfica 30. Porcentaje de la población con rezago educativo, por entidad federativa. México, 2018 y 2020



Nota: ordenado respecto a 2020.

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2018 y 2020 reportada por el INEGI.

En cuanto a la carencia por acceso a los servicios de salud, relacionada con la afiliación a instituciones públicas y privadas de salud, el porcentaje de personas con esta carencia aumentó entre 2018 y 2020 al pasar de 16.2 a 28.2%³⁸ a nivel nacional (ver gráfica 29), lo que en términos absolutos significó que en 2018 había 20.1 millones de personas con esta carencia, mientras que, en 2020, la cifra fue de 35.7 millones de personas (CONEVAL, 2021n). Lo anterior representó un incremento de 15.6 millones de personas que reportaron no estar afiliadas, inscritas o tener derecho a recibir servicios de salud en una institución pública o privada.

De 2018 a 2020 el mayor aumento en el porcentaje de personas con carencia por acceso a los servicios de salud se registró en la población con menores ingresos, dicho incremento fue de 22.6 y 22.9 puntos porcentuales en el primer y segundo decil de la población,³⁹ respectivamente (CONEVAL, 2021l). Según institución y tipo de acceso a los servicios de salud, se observó que la mayor disminución se presentó en el porcentaje de personas que reportó estar afiliado al Seguro Popular o que tiene derecho a los servicios del Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi),⁴⁰ el cual disminuyó de 42.1 a 26.9% (CONEVAL, 2021l).

Por ámbito de residencia, para el caso de la población urbana, se identificó un aumento de la incidencia de la carencia, al pasar de 17.0% en 2018, a 27.4% en 2020. Para el ámbito rural, la proporción aumentó en más del doble a lo largo del periodo (de 13.7% a 30.5%) (ver cuadro 5); esto sugiere la importancia de generar las acciones que permitan ampliar la cobertura de los servicios de salud en términos generales, pero de manera prioritaria en las localidades rurales.

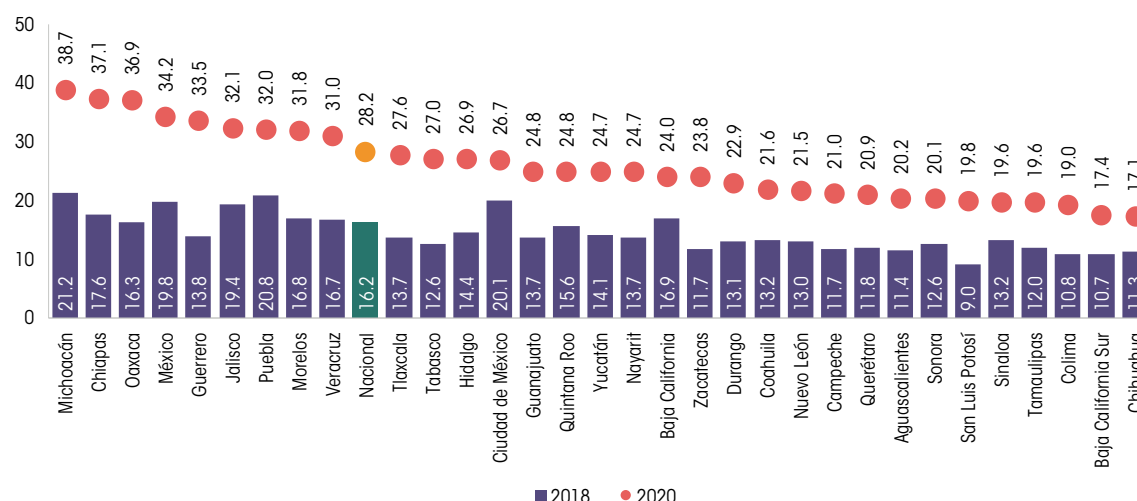
³⁸ El cambio es estadísticamente significativo al 95% de confianza.

³⁹ Los deciles de ingresos se construyen a partir de dividir en 10 partes iguales a la población ordenada de menor a mayor según su ingreso corriente total per cápita.

⁴⁰ A partir de 2020, se reporta la población que respondió tener derecho a los servicios del Insabi, lo anterior de acuerdo con el cuestionario de la ENIGH 2020.

A nivel estatal también se identifican cambios importantes a lo largo del periodo; en principio, es importante señalar que, a diferencia del resto de las carencias, para acceso a los servicios de salud, en todos los casos se registraron aumentos en la incidencia de esta entre la población (ver gráfica 31). Entre 2018 y 2020, Oaxaca, Guerrero, Chiapas y Michoacán fueron las entidades que mayor aumento en el porcentaje de personas con carencia por acceso a los servicios de salud reportaron; en contraparte, Chihuahua es la que menor aumento reportó⁴¹ (CONEVAL, 2021n). Además, en 2018 y 2020 Michoacán ha sido la entidad con el porcentaje más alto de población con carencia por acceso a los servicios de salud (21.2% y 38.7% respectivamente) (ver gráfica 31).

Gráfica 31. Porcentaje de la población con carencia por acceso a los servicios de salud por entidad federativa. México, 2018 y 2020



Nota: ordenado respecto a 2020.

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2018 y 2020 reportada por el INEGI.

Respecto a la carencia por acceso a la seguridad social, que, aunque como ya se comentó, es la que mayor incidencia entre la población reporta, entre 2018 y 2020 disminuyó al pasar de 53.5% a 52.0%⁴² (ver gráfica 29). La mayor reducción se observó en el componente del porcentaje de personas de 65 años o más con un ingreso que proviene de alguno de los programas para personas adultas mayores⁴³ inferior al promedio de las líneas de pobreza extrema por ingresos y que no contaban con una pensión (jubilación), que pasó de 61.7% a 44.7% (CONEVAL, 2021k).

Por ámbito de residencia, en las localidades urbanas se mantuvo el nivel de incidencia de la carencia (45.7% en 2018 y 45.3% en 2020), situación similar se presentó en las rurales, en las que se registró una reducción que pasó de 77.6% en 2018, a 74.4% en 2020 (ver cuadro 5). En el periodo de 2018 a 2020, a nivel estatal, nuevamente Chiapas (de 83.1% a 78.9%), Guerrero (74.9% y 73.5%, respectivamente)

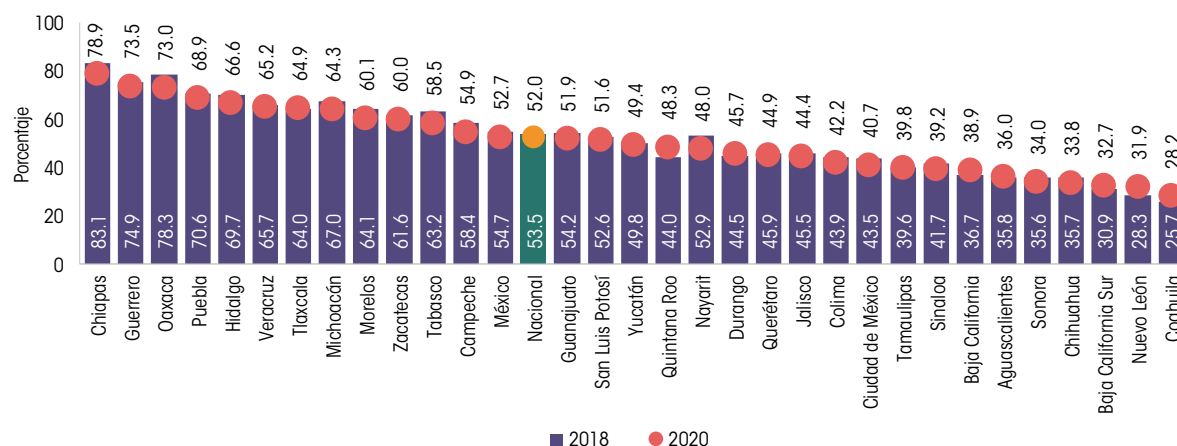
⁴¹ El cambio es estadísticamente significativo al 95% de confianza.

⁴² El cambio es estadísticamente significativo al 95% de confianza.

⁴³ Se incluyen programas federales y estatales.

y Oaxaca (78.3% y 73.0%) son las entidades con mayor proporción de población que reporta esta carencia, mientras que Coahuila (25.7% y 28.2%) y Nuevo León (28.3% y 31.9%) las que reportan los menores niveles. Sin embargo, destaca que entre 2018 y 2020, Oaxaca, Nayarit y Tabasco fueron las entidades con mayor reducción del porcentaje de su población con carencia por acceso a la seguridad social⁴⁴ (ver gráfica 32) (CONEVAL, 2021n).

Gráfica 32. Porcentaje de la población con carencia por acceso a la seguridad social por entidad federativa. México, 2018 y 2020



Nota: ordenado respecto a 2020.

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2018 y 2020 reportada por el INEGI.

Sobre la carencia por calidad y espacios de la vivienda, —relacionada con el material de pisos, techos y muros, y con la razón de personas por cuarto— esta mostró una disminución a nivel nacional entre 2018 y 2020, al pasar de 11.0% a 9.3%⁴⁵ (ver gráfica 29). En términos absolutos, también se registró una reducción, ya que el número de personas pasó de 13.6 a 11.8 millones, respectivamente (CONEVAL, 2021n). Dentro de los componentes de esta carencia, el referente a la población en viviendas con hacinamiento pasó de 7.6% a 6.2%; sin embargo, para 2020 es el componente que representa la mayor incidencia en la población, esto en comparación con la población en viviendas con pisos de tierra (2.7%), en viviendas con techos de material endeble (0.8%) y en viviendas con muros de material endeble (1.2%), para 2020 (CONEVAL, 2021n).⁴⁶

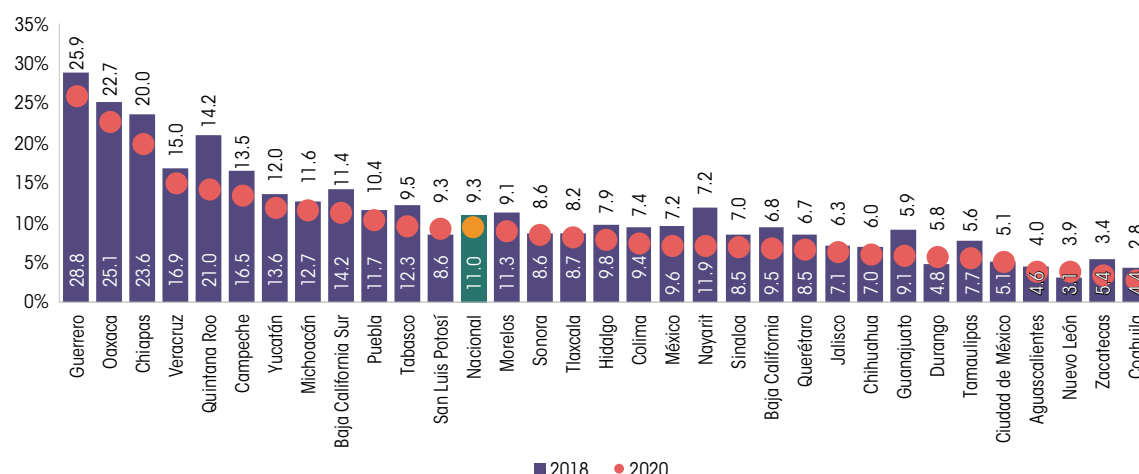
⁴⁴ Solo para Tabasco y Oaxaca los cambios son estadísticamente significativos al 95% de confianza.

⁴⁵ El cambio es estadísticamente significativo al 95% de confianza.

⁴⁶ Para 2020, el resto de los componentes de la carencia (población en viviendas con pisos de tierra; población en viviendas con techos de material endeble; y población en viviendas con muros de material endeble) sumaron menos de 5% de la población (CONEVAL, 2021n).

Por otro lado, entre 2018 y 2020 la proporción de población que presenta la carencia en localidades urbanas pasó de 8.5% a 7.1%, respectivamente. Para el caso de la población que reside en localidades rurales, la proporción pasó de 18.6% a 16.9% (ver cuadro 5). A nivel estatal, casi todas las entidades reportaron reducciones en la carencia; Quintana Roo, Nayarit y Chiapas,⁴⁷ son las entidades que mayores disminuciones presentaron, mientras que únicamente en Durango, Nuevo León y San Luis Potosí⁴⁸ registraron aumentos en el nivel de población con carencia por calidad y espacios de la vivienda (ver gráfica 33).

Gráfica 33. Porcentaje de la población con carencia por calidad y espacios de la vivienda por entidad federativa. México, 2018 y 2020



Nota: ordenado respecto a 2020.

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2018 y 2020 reportada por el INEGI.

En cuanto a la población con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda,⁴⁹ relacionada con los servicios de agua, drenaje y el combustible que se utiliza en el hogar, a nivel nacional de 2018 a 2020 mostró una disminución al pasar de 19.6% a 17.9%, representando una reducción de 1.6 millones de personas (24.3 millones de personas en 2018 y 22.7 millones de personas en 2020) (ver gráfica 29). Al analizar la carencia por sus componentes, se observó que la población en viviendas sin drenaje fue de 6.2% en 2018 y de 5.1% en 2020 (CONEVAL, 2021n).

Por ámbito de residencia, en localidades urbanas, la proporción fue de 9.2% en 2018 y de 8.5% en 2020; en localidades rurales, fue de 51.9% en 2018 y de 49.5% en 2020. Al respecto, esta carencia sigue siendo un reto importante para las localidades rurales, al ser la segunda carencia con mayor incidencia, solo por debajo de la carencia por acceso a la seguridad social (ver cuadro 5).

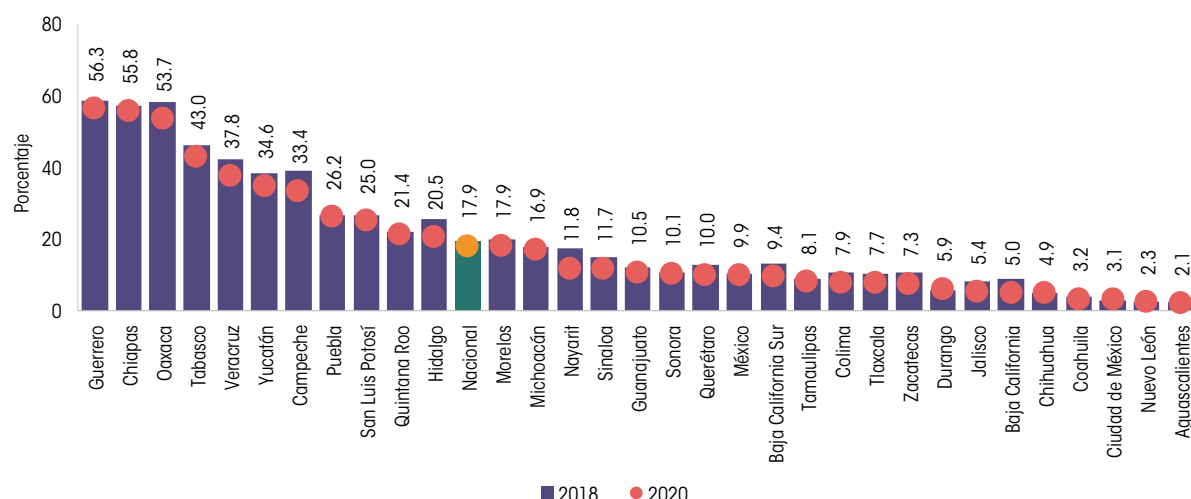
⁴⁷ Para Nayarit y Chiapas el indicador tiene un coeficiente de variación mayor a 15%, es decir, cuenta con menor precisión estadística, por lo que la información se debe de tomar con cautela.

⁴⁸ Para las tres entidades el indicador tiene un coeficiente de variación mayor a 15%, es decir, cuenta con menor precisión estadística, por lo que la información se debe de tomar con cautela.

⁴⁹ 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; 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; no disponen de energía eléctrica; el combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos es leña o carbón sin chimenea (CONEVAL, 2019c).

A nivel estatal, para los dos años, Guerrero, Chiapas y Oaxaca fueron las entidades con mayor incidencia de la carencia con niveles por arriba de 50.0% de su población en todos los casos; en contraste, Aguascalientes, Nuevo León y Ciudad de México, fueron las entidades con el menor porcentaje de población con la carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda con niveles por debajo de 3.1% (ver gráfica 34). Esta amplia brecha, evidencia la importancia de atender de manera prioritaria a aquellas entidades que aún presentan altos niveles de población con esta carencia, con la finalidad de contribuir a cerrar la brecha existente entre estados.

Gráfica 34. Porcentaje de la población con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda por entidad federativa. México, 2018 y 2020



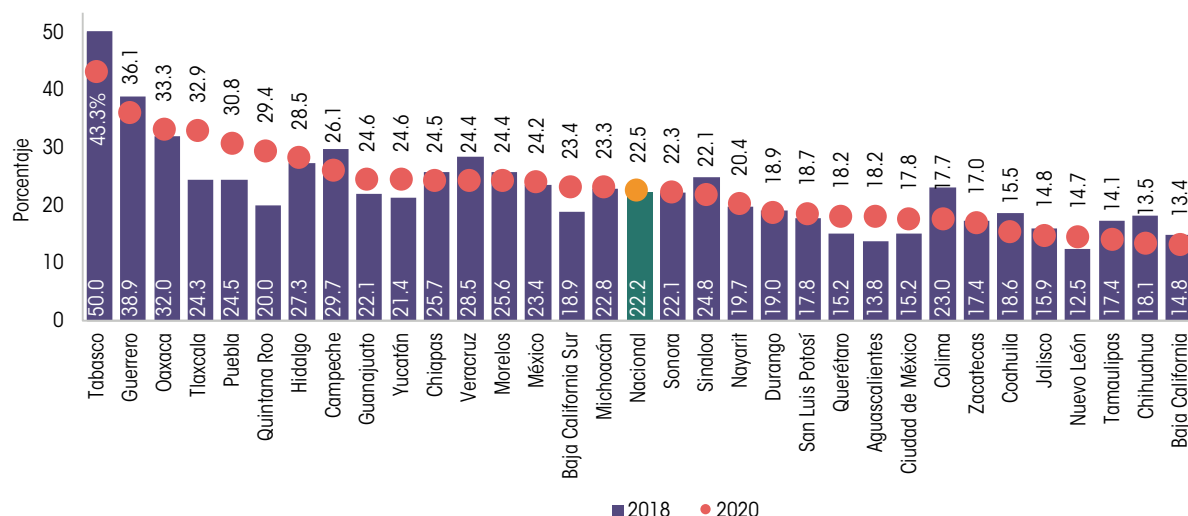
Nota: ordenado respecto a 2020.

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2018 y 2020 reportada por el INEGI.

Finalmente, en relación con la población con carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad, es decir, aquellas personas que "presenten un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo, o presenten limitación en el consumo de alimentos" (CONEVAL, 2019c), a nivel nacional, entre 2018 y 2020, la incidencia se mantuvo en niveles similares (22.2% y 22.5%, respectivamente) (ver gráfica 29). Sin embargo, se presentó un ligero cambio en el porcentaje de personas con seguridad alimentaria, que pasó de 60.5% a 57.8%, respectivamente. A la par, la población con inseguridad alimentaria leve pasó de 19.2% en 2018 a 21.5% en 2020 (CONEVAL, 2021n).

Por ámbito de residencia también se mantuvo la proporción de población con carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad, tanto para las localidades urbanas (20.1% en 2018 y 20.7% en 2020), como en las rurales (28.8% en 2018 y 28.7% en 2020) (ver cuadro 5). A nivel estatal, se identifican resultados diversos (ver gráfica 35).

Gráfica 35. Porcentaje de la población con carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad por entidad federativa. México, 2018 y 2020



Nota: ordenado respecto a 2020.

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2018 y 2020 reportada por el INEGI.

En primer lugar, es importante mencionar que, para los dos años, Tabasco (50.0% en 2018 y 43.3% en 2020), Guerrero (38.9% y 36.1%, respectivamente) y Oaxaca (32.0% y 33.3%) son las entidades con mayor proporción de población con carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad. Sobre las entidades con menor incidencia, esta varía en los dos años de análisis; en 2018 fueron Nuevo León (12.5%), Aguascalientes (13.8%) y Baja California (14.8%); para 2020, se mantuvo Baja California (13.4%), y se incorporaron Chihuahua (13.5%) y Tamaulipas (14.1%). Al respecto, en el periodo se registraron importantes avances en la reducción de esta carencia en varios estados, como Tabasco y Colima; en contraparte, Quintana Roo, Tlaxcala y Puebla reportaron aumentos significativos⁵⁰ (CONEVAL, 2021n).

Bienestar económico

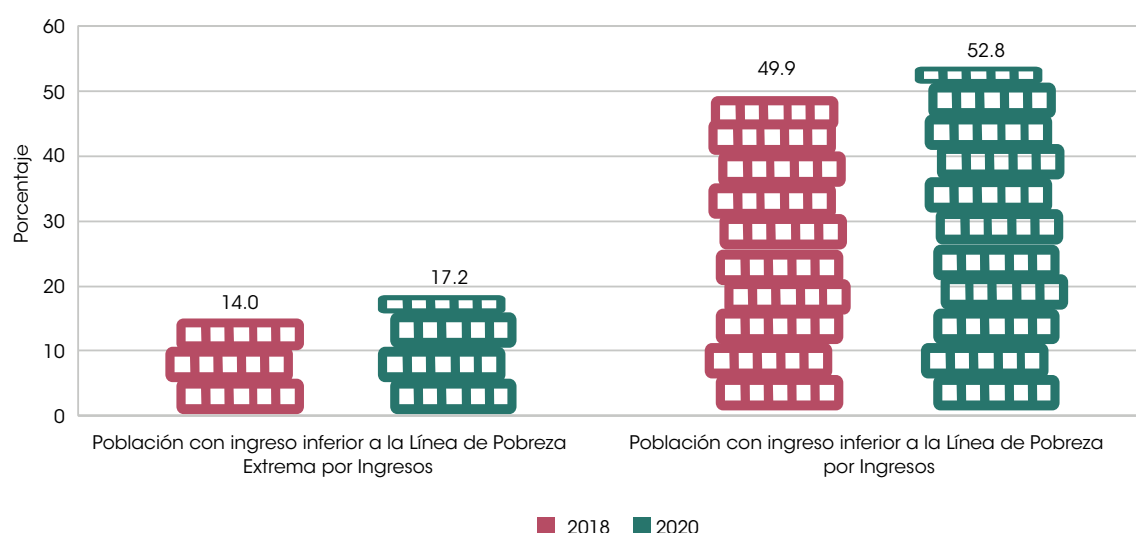
El otro espacio analítico que considera la metodología para la medición multidimensional de la pobreza es la dimensión del bienestar económico, la cual es analizada a partir del ingreso disponible de los hogares para la adquisición de bienes y servicios en el mercado, sin disminuir sus bienes o activos. De manera específica, se adopta la definición de ingreso corriente total, el cual se compone de la suma de las percepciones de todos los integrantes del hogar, monetarios y no monetarios,⁵¹ y se calcula para cada uno de los integrantes del hogar con una frecuencia mensual.

⁵⁰ Los cambios son estadísticamente significativos al 95% de confianza.

⁵¹ A su vez, el ingreso corriente monetario se compone de: remuneraciones por trabajo subordinado; ingreso por trabajo independiente (incluyendo autoconsumo); otros ingresos provenientes del trabajo; ingreso por renta de la propiedad; y transferencias. El ingreso corriente no monetario, incluye los pagos y transferencias en especie (CONEVAL, 2021j).

Con base en información de la ENIGH 2018 y 2020, el CONEVAL estima que el promedio del ingreso corriente total per cápita al mes (a precios de agosto de 2020) disminuyó 6.9%, al pasar de \$4,848.18 a \$4,514.72 a nivel nacional. Como resultado de la caída en el ingreso corriente total per cápita, entre 2018 y 2020, el porcentaje de la población con ingreso inferior a la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos (LPEI),⁵² correspondiente al valor monetario de la canasta alimentaria, aumentó de 14.0% a 17.2% a nivel nacional (ver gráfica 36). En este sentido, el número de personas que incluso destinando todo su ingreso a la compra de alimentos no puede adquirir los productos de la canasta alimentaria, pasó de 17.3 a 21.9 millones durante este periodo (CONEVAL, 2021n).

Gráfica 36. Porcentaje de la población con ingreso inferior a las Líneas de Pobreza y de Pobreza Extrema por Ingresos a nivel nacional. México, 2018 y 2020



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2018 y 2020 reportada por el INEGI.

De igual forma, el porcentaje de la población con ingreso inferior a la Línea de Pobreza por Ingresos (LPI),⁵³ que considera, además de la canasta alimentaria, bienes y servicios como el transporte, educación, salud, prendas de vestir, entre otros, mostró un aumento al pasar de 49.9% a 52.8%⁵⁴ entre 2018 y 2020 (ver gráfica 36). Esto implica que 5.1 millones de personas más no contaba con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que precisa para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias), pasando de 61.8 a 66.9 millones de personas entre 2018 y 2020 (CONEVAL, 2021n).



Por ámbito de residencia, de 2018 a 2020, en el ámbito urbano la proporción de población con ingreso inferior a la LPI pasó de 46.8% en 2018 a 50.9% en 2020; asimismo la población con ingreso inferior a la LPEI se situó en 10.4% en 2018 y 14.9% en 2020 (ver cuadro 6). Esto podría ser reflejo de la afectación económica derivada de la pandemia por la COVID-19 y su distribución territorial (CONEVAL, 2020h, 2021j).

⁵² 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 (CONEVAL, 2021j).

⁵³ Identifica a la población que no cuenta con los recursos monetarios suficientes para adquirir los bienes y servicios que precisa para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias (CONEVAL, 2021j).

⁵⁴ El cambio es estadísticamente significativo a 95% de confianza.

Cuadro 6. Porcentaje de población por indicadores de bienestar económico según ámbito de residencia. México, 2018 y 2020

	Indicadores de bienestar económico	2018	2020
 Urbano	Población con ingreso inferior a la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos	10.4	14.9
	Población con ingreso inferior a la Línea de Pobreza por Ingresos	46.8	50.9
 Rural	Población con ingreso inferior a la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos	25.0	24.9
	Población con ingreso inferior a la Línea de Pobreza por Ingresos	59.6	58.9

Nota: se definen como localidades rurales aquellas cuya población es menor a 2,500 habitantes, mientras que, las localidades urbanas son aquellas con 2,500 habitantes o más.

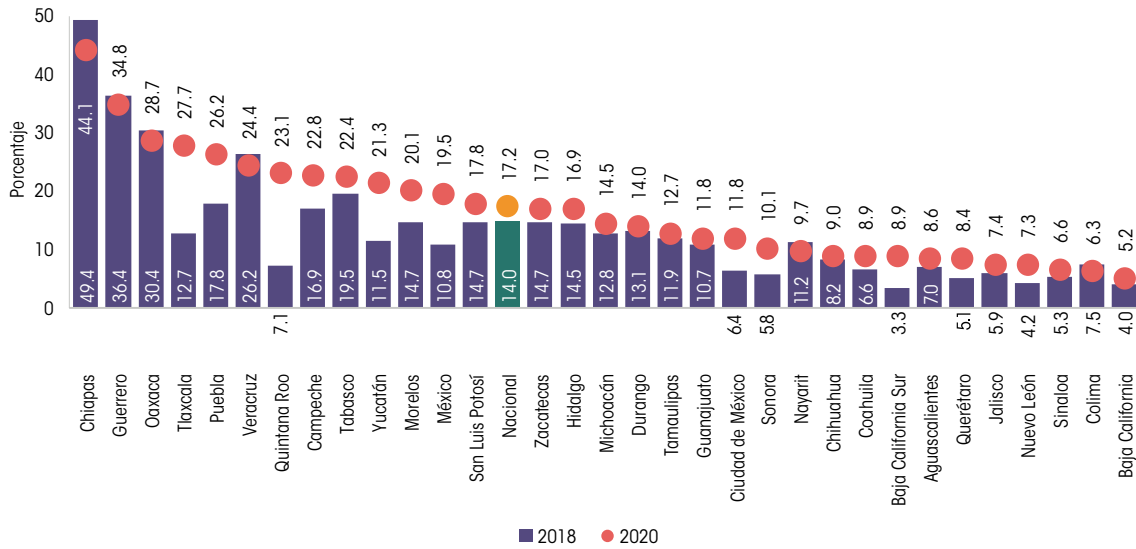
Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2018 y 2020 reportada por el INEGI.

A nivel estatal, para ambos años, Chiapas y Guerrero fueron las entidades que reportaron una mayor proporción de población con ingreso por debajo de la LPEI (en 2018, 49.4% Chiapas y 36.4% Guerrero; en 2020, 44.1% y 34.8%, respectivamente), estas mismas entidades fueron las que reportaron el mayor porcentaje de población con ingreso por debajo de la LPI (ver gráficas 37 y 38). En cuanto a las entidades con menores incidencias, para el indicador de población con ingreso inferior a la LPEI, en 2018, las tres con menor proporción son Baja California Sur (3.3%), Baja California (4.0%), y Nuevo León (4.2%); para 2020, se mantiene Baja California (5.2%), Colima (6.3%) y Sinaloa (6.6%) (ver gráfica 37). En el caso de la población con ingreso por debajo de la LPEI, se identificaron entidades con incrementos relevantes en el periodo,⁵⁵ destacando el caso de Quintana Roo y Tlaxcala; por otro lado, Chiapas tuvo una reducción en el periodo⁵⁶ (CONEVAL, 2021n).

⁵⁵ Además de Quintana Roo y Tlaxcala, Yucatán (9.8 puntos porcentuales), Estado de México (8.7 puntos porcentuales), Puebla (8.4 puntos porcentuales), Campeche (5.8 puntos porcentuales), Baja California Sur (5.6 puntos porcentuales), Ciudad de México (5.4 puntos porcentuales) y Morelos (5.3 puntos porcentuales), reportaron aumentos de más de cinco puntos porcentuales; para todos los casos los cambios son estadísticamente significativos a 95% de confianza (CONEVAL, 2021n).

⁵⁶ El indicador tiene un coeficiente de variación mayor al 15%, es decir, cuenta con menor precisión estadística, por lo que la información se debe de tomar con cautela.

Gráfica 37. Porcentaje de la población con ingreso inferior a la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos por entidad federativa. México, 2018 y 2020



Nota: ordenado respecto a 2020.

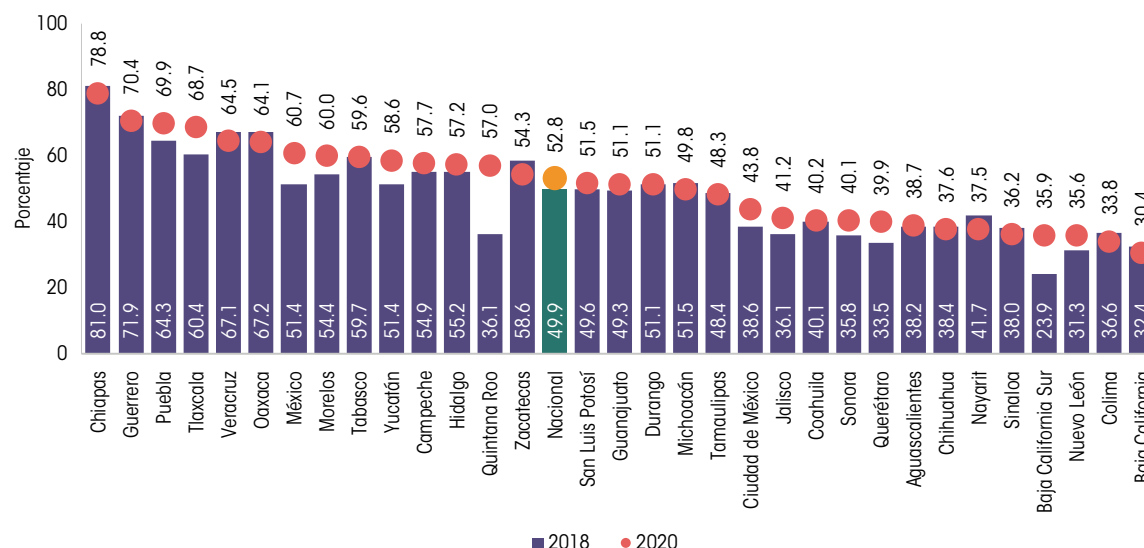
Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2018 y 2020 reportada por el INEGI.

En cuanto a la población con ingreso inferior a la LPI, en 2018, las entidades con menor proporción fueron nuevamente Baja California Sur (23.9%), Nuevo León (31.3%) y Baja California (32.4%); para 2020, son Baja California (30.4%), Colima (33.8%) y Nuevo León (35.6%) (ver gráfica 38). Al respecto, se observaron variaciones importantes entre las entidades en ese periodo; por ejemplo, se identificaron 10 entidades con incrementos relevantes, entre las que destacan Quintana Roo (que pasó de 36.1% en 2018 a 57.0% en 2020) y Baja California Sur (23.9% en 2018 a 35.9% en 2020)⁵⁷. En contraste, Zacatecas, Nayarit y Oaxaca⁵⁸ son de los estados en los que se registraron reducciones en el porcentaje de población con ingreso por debajo de la LPI (CONEVAL, 2021n).

⁵⁷ Para las dos entidades los cambios son estadísticamente significativos al 95% de confianza.

⁵⁸ Solo para Zacatecas el cambio es estadísticamente significativo al 95% de confianza.

Gráfica 38. Porcentaje de la población con ingreso inferior a la Línea de Pobreza por Ingresos por entidad federativa. México, 2018 y 2020



Nota: ordenado respecto a 2020.

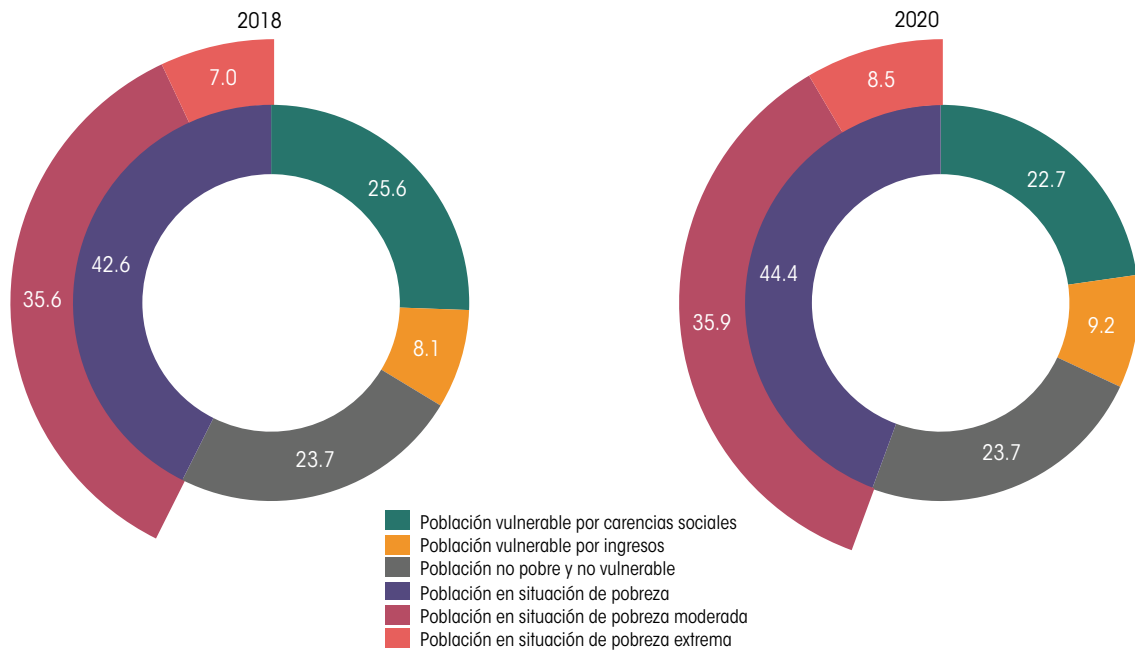
Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2018 y 2020 reportada por el INEGI.

Grupos históricamente discriminados y pobreza

Mujeres

En México, para 2020, las mujeres representaban más de la mitad de la población (51.7%) y, a su vez, para 2018 y 2020, poco menos de la mitad de ellas se encontraban en situación de pobreza (ver gráfica 39). Específicamente, en 2018, 42.6% de las mujeres (27.1 millones) estaban en situación de pobreza; de ellas, 35.6% se encontraban en situación de pobreza moderada y 7% en pobreza extrema, lo que significa que cerca de cinco millones de mujeres (4.5 millones) no contaban con un ingreso suficiente para cubrir sus necesidades alimentarias y, además, tenían comprometido el ejercicio de por lo menos tres derechos sociales. Para 2020, el porcentaje de mujeres en situación de pobreza multidimensional fue de 44.4% (29.1 millones de mujeres), mientras que la proporción de mujeres en situación de pobreza extrema fue de 8.5% (ver gráfica 39).

Gráfica 39. Porcentaje de mujeres en situación de pobreza en México a nivel nacional, 2018 y 2020

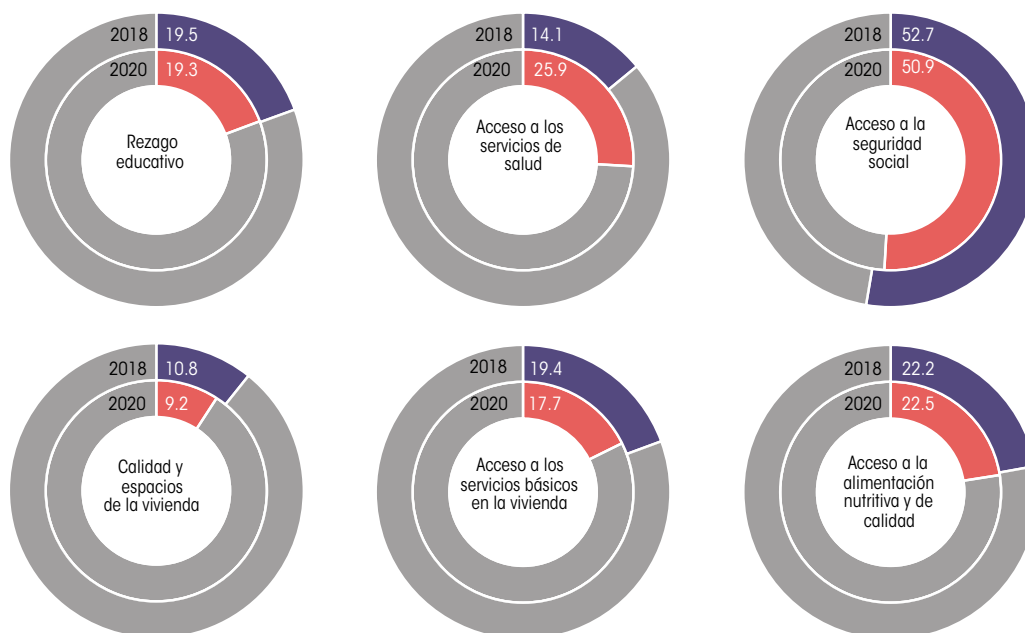


Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2018 y 2020.

Para estos indicadores globales de pobreza, en el caso de los hombres, en 2018, 41.2% (24.7 millones) se encontraban en situación de pobreza; de ellos, 7.0% se encontraban en pobreza extrema (4.2 millones de hombres). En 2020, la proporción de hombres en situación de pobreza fue de 43.4% (26.6 millones) y en pobreza extrema de 8.6% (5.2 millones) (CONEVAL, 2021n).

En cuanto a las carencias sociales (ver gráfica 40), en términos generales, se identifican comportamientos diferenciados entre 2018 y 2020. Al respecto, las carencias por calidad y espacios de la vivienda (10.8% en 2018 y 9.2% en 2020), acceso a los servicios básicos en la vivienda (19.4% en 2018 y 17.7% en 2020) y carencia por acceso a la seguridad social (52.7% en 2018 y 50.9% en 2020), redujeron su incidencia en la población de mujeres en el periodo. Independientemente de ello, la carencia por acceso a la seguridad social sigue siendo la de mayor presencia en este grupo poblacional y que afecta a más de 33 millones de mujeres (CONEVAL, 2021n). Al respecto, a pesar de la reducción, para ambos años, más de la mitad de las mujeres no contaban con algún mecanismo que les permitiera garantizar sus medios de subsistencia ni la de sus familias ante eventualidades o circunstancias como la vejez, el embarazo o la enfermedad (CONEVAL, 2021n).

Gráfica 40. Porcentaje de mujeres por indicador de carencia social. México, 2018 y 2020

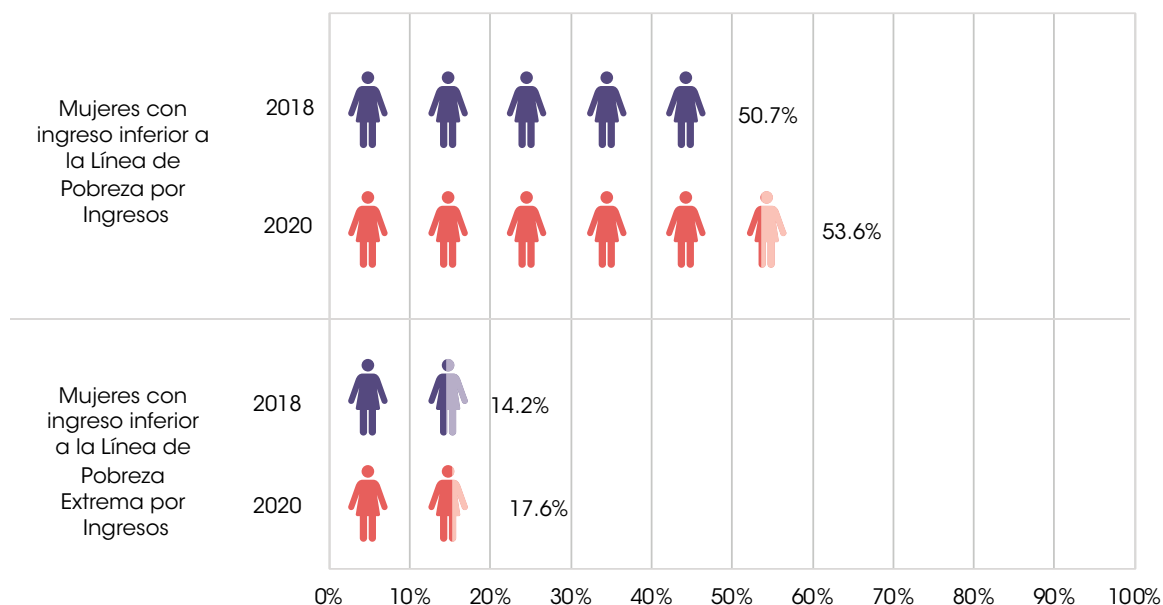


Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2018 y 2020 reportada por el INEGI.

Por otro lado, la carencia por acceso a los servicios de salud fue la única que tuvo un incremento en la proporción de mujeres que la presenta, al pasar de 14.1% en 2018 a 25.9% en 2020. Finalmente, las carencias por rezago educativo (19.5% en 2018, 19.3% en 2020) y por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad (22.2 % en 2018 y 22.5% en 2020) se mantuvieron en niveles similares (ver gráfica 40).

Sobre la dimensión de bienestar económico (ver gráfica 41), en ambos años, más de la mitad de las mujeres (50.7% en 2018 y 53.6% en 2020) contaba con un ingreso per cápita inferior a la LPI. En cuanto a la LPEI, en 2018, 14.2% de las mujeres contaban con un ingreso inferior a esta; para 2020, la proporción se incrementó a 17.6%, lo que significó que 11.5 millones de mujeres en México no pudo acceder a la canasta alimentaria aun destinando todo su ingreso a este propósito (CONEVAL, 2021n).

Gráfica 41. Porcentaje de mujeres con ingreso inferior a las Líneas de Pobreza y de Pobreza Extrema por Ingresos a nivel nacional. México, 2018 y 2020



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2018 y 2020 reportada por el INEGI.

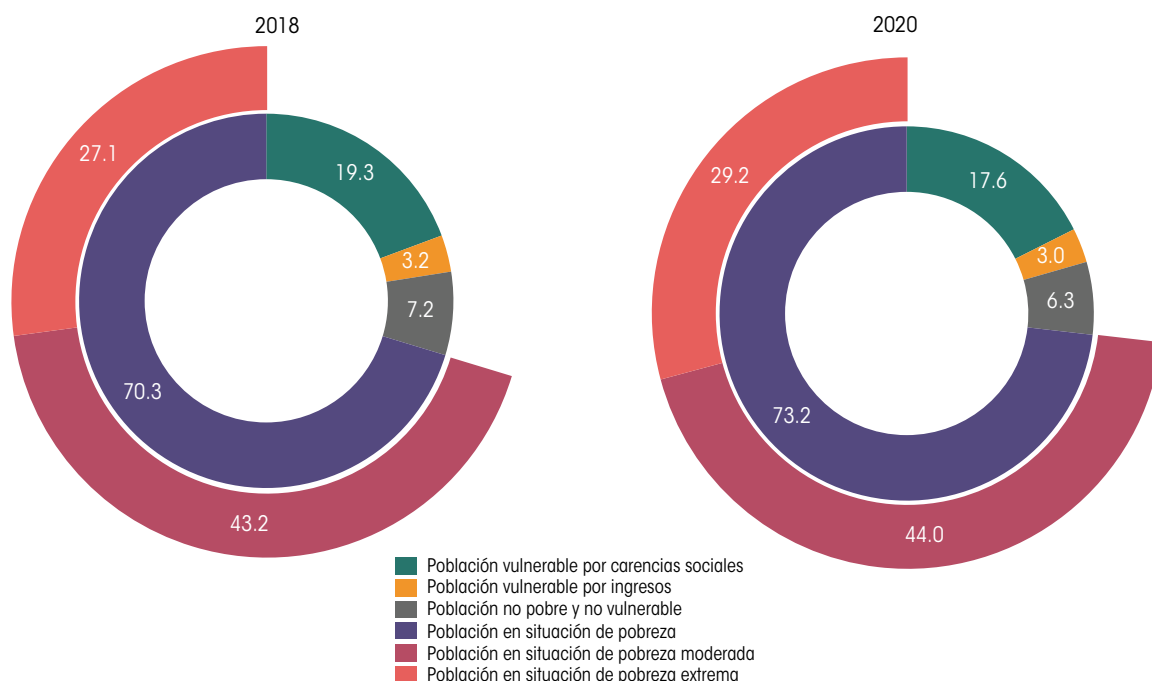
En cuanto a la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos, para 2018 se presentaban niveles similares entre hombres y mujeres (tanto relativos como absolutos), pero para 2020, se identificó que, en relación con los hombres, había 1.2 millones más de mujeres con este tipo de ingreso.

Población indígena

México es un país pluricultural integrado por los múltiples pueblos y comunidades indígenas que conforman la nación (DOF, 2019n). En este apartado se considera la definición de población indígena propuesta por el Instituto Nacional de los Pueblos Indígena (INPI), la cual señala que este grupo abarca a todas las personas que forman parte de un hogar indígena, donde el jefe(a) del hogar, su cónyuge y/o alguno de los ascendientes [madre o padre, madrastra o padrastro, abuelo(a), bisabuelo(a), tatarabuelo(a), suegro(a)] declara ser hablante de alguna lengua indígena. Además, se incluye a personas que dicen hablar alguna lengua indígena y que no forman parte de estos hogares (INPI, 2017).

La población indígena históricamente ha reportado mayores porcentajes en todos los indicadores vinculados con la pobreza multidimensional. En 2018 y 2020, el porcentaje de población indígena en situación de pobreza fue de 70.3% y 73.2%, respectivamente (ver gráfica 42). Cabe señalar que, en ambos casos, esto implica que 7 de cada 10 personas indígenas se encontraban en situación de pobreza (8.3 millones de personas para 2018 y 8.5 millones para 2020); la proporción para población no indígena fue de 38.9% para 2018, y 40.9% para 2020 (CONEVAL, 2021n).

Gráfica 42. Porcentaje de población indígena (pertenencia étnica) en situación de pobreza en México a nivel nacional, 2018 y 2020



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2018 y 2020.

De la misma forma, la población indígena es la que presenta una mayor incidencia de pobreza extrema: 27.1% en 2018, y 29.2% en 2020 (ver gráfica 42); para la población no indígena, la proporción en 2018 fue de 4.9% y para 2020 fue de 6.4% (CONEVAL, 2021n).

En relación con los indicadores de carencias sociales, se identificó que, para ambos años, la carencia por acceso a la seguridad social es la que se presenta en mayor medida en este grupo poblacional (77.8% en 2018 y 77.2% en 2020). Al respecto, si bien, en general, la carencia por acceso a la seguridad social fue la de mayor incidencia entre la población a nivel nacional (53.5% en 2018 y 52.0% en 2020) y en la población no indígena (50.9% en 2018 y 49.5% en 2020), en la población indígena fue mayor en ambos años comparado con ambos grupos de contraste (CONEVAL, 2021n).

La segunda carencia con mayor incidencia en la población indígena es el acceso a los servicios básicos en la vivienda, ya que cerca de 6 de cada 10 personas indígenas presentaron esta carencia en ambos años (ver gráfica 43), en contraste con menos de 2 personas no indígenas por cada 10 (CONEVAL, 2021n). Esto está vinculado con el ámbito de residencia de la población indígena ya que, como se vio en el apartado "Indicadores de pobreza en México" (p. 77), esta carencia está más presente en el ámbito rural (ver cuadro 5).

Gráfica 43. Porcentaje de población indígena (pertenencia étnica) por indicador de carencia social. México, 2018 y 2020



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2018 y 2020 reportada por el INEGI.

Por su parte, para los dos años examinados, más de 35.0% de la población indígena presentó carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad (35.9% en 2018, y 36.2% en 2020) (ver gráfica 43); en contraste, para la población no indígena la proporción fue de 20.8% en 2018 y 21.2% en 2020 (CONEVAL, 2021n). En referencia al rezago educativo, de 2018 a 2020 se observó que este indicador pasó de 33.5% a 35.1%, respectivamente (ver gráfica 43); en otras palabras, poco más de un tercio de la población indígena presentaba dicha carencia, mientras que, para el caso de la población no indígena, la relación es de menos de 2 personas por cada 10 (17.5% en 2018 y 17.6% en 2020) (CONEVAL, 2021n).

Por otro lado, de 2018 a 2020 la carencia por acceso a los servicios de salud tuvo un incremento significativo, al pasar de 15.3% a 32.8% (ver gráfica 43). En 2018, se estimó que 16.3% de la población no indígena presentó esta carencia, es decir, niveles similares a la población indígena, para 2020, fue de 27.7% (CONEVAL, 2021n).

Finalmente, tanto en 2018 como en 2020, poco menos de un tercio de la población indígena presentaba carencia por calidad y espacios de la vivienda (ver gráfica 43). Para el caso de esta carencia se identifica una brecha importante en relación con la población no indígena, ya que, para 2018, el porcentaje de esta que presentaba la carencia fue de 9.2% y para 2020 fue de 7.7% (CONEVAL, 2021n).

Sobre la dimensión de bienestar económico (ver gráfica 44), en ambos años, 7 de cada 10 personas indígenas (73.5% en 2018 y 76.2% en 2020) contaba con un ingreso per cápita inferior a la LPI, lo que significó que, para ambos años, cerca de nueve millones de personas tenían un ingreso insuficiente para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. En contraste, la proporción de población no indígena que se encontraba en esta situación fue de 47.4% en 2018, y de 50.4% en 2020 (CONEVAL, 2021n).

Gráfica 44. Porcentaje de población indígena (pertenencia étnica) con ingreso inferior a las Líneas de Pobreza y de Pobreza Extrema por Ingresos a nivel nacional. México, 2018 y 2020



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2018 y 2020 reportada por el INEGI.

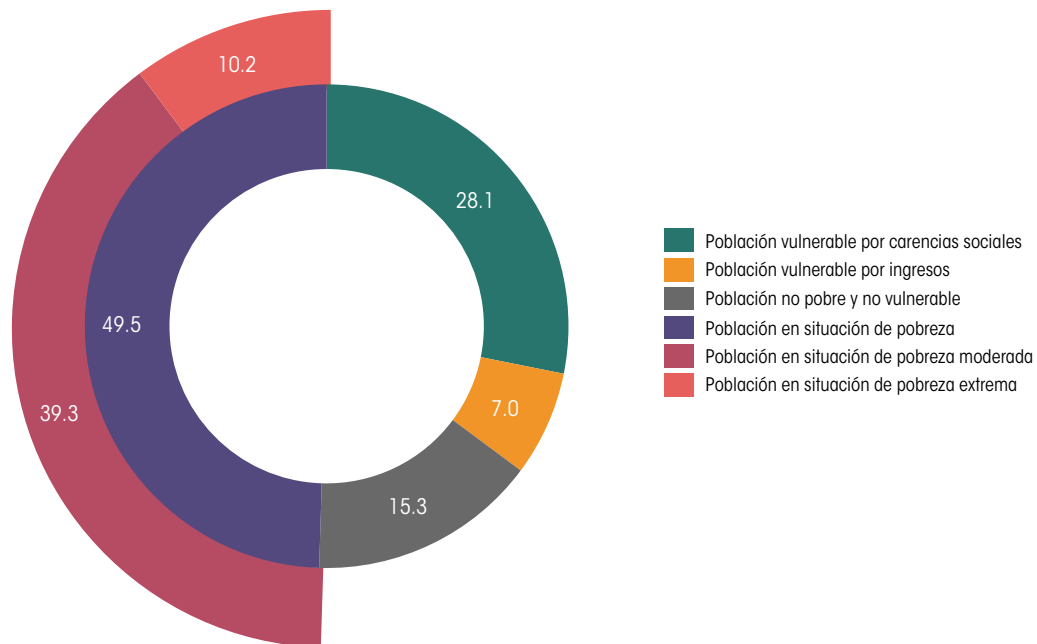
En 2018, en cuanto a la LPEI, 36.2% de las personas indígenas contaban con un ingreso inferior a ella; para 2020, la proporción fue de 41.3%; este representa un reto importante, ya que implicaba que cerca de la mitad de la población no contaba con un ingreso suficiente para acceder a la canasta alimentaria aun destinando todo su ingreso a ello (CONEVAL, 2021n).

Personas con discapacidad

La población con discapacidad se enfrenta a múltiples barreras estructurales como la discriminación, dando como resultado la exclusión y pobreza de este grupo (CONEVAL, 2022i). De acuerdo con la ENIGH 2020, se estimó que aproximadamente 8.3 millones de personas presentaban algún tipo de discapacidad,⁵⁹ es decir, 6.6% del total de la población en México. En 2020, se estimó que, poco menos de la mitad (49.5%) de la población con discapacidad se encontraba en situación de pobreza; de esta, 10.2% en pobreza extrema (ver gráfica 45). En relación con la población sin discapacidad, 43.5% estaba en pobreza y 8.4% en pobreza extrema (CONEVAL, 2021n).

⁵⁹ A partir de 2020, la ENIGH capta el grado de dificultad que la población tiene para realizar algunas actividades, por lo que, en seguimiento a las recomendaciones del Grupo Washington, se identifica a la población con discapacidad como aquella que reportó "no puedo hacerlo" o "lo hace con mucha dificultad" en al menos alguna de las siguientes actividades: caminar, subir o bajar usando sus piernas; ver (aunque use lentes); mover o usar brazos o manos; aprender, recordar o concentrarse; escuchar (aunque use aparato auditivo); bañarse, vestirse o comer; hablar o comunicarse (por ejemplo, entender o ser entendido por otros); realizar sus actividades diarias por problemas emocionales o mentales (con autonomía e independencia). Para más información se sugiere consultar Disability Measurement and Monitoring using the Washington Group Disability Questions. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/732254/Disability-Measurement-Monitoring-Washington-Group_Disability-Questions.pdf (consultado el 2 de agosto de 2021).

Gráfica 45. Porcentaje de población con discapacidad en situación de pobreza en México a nivel nacional, 2020



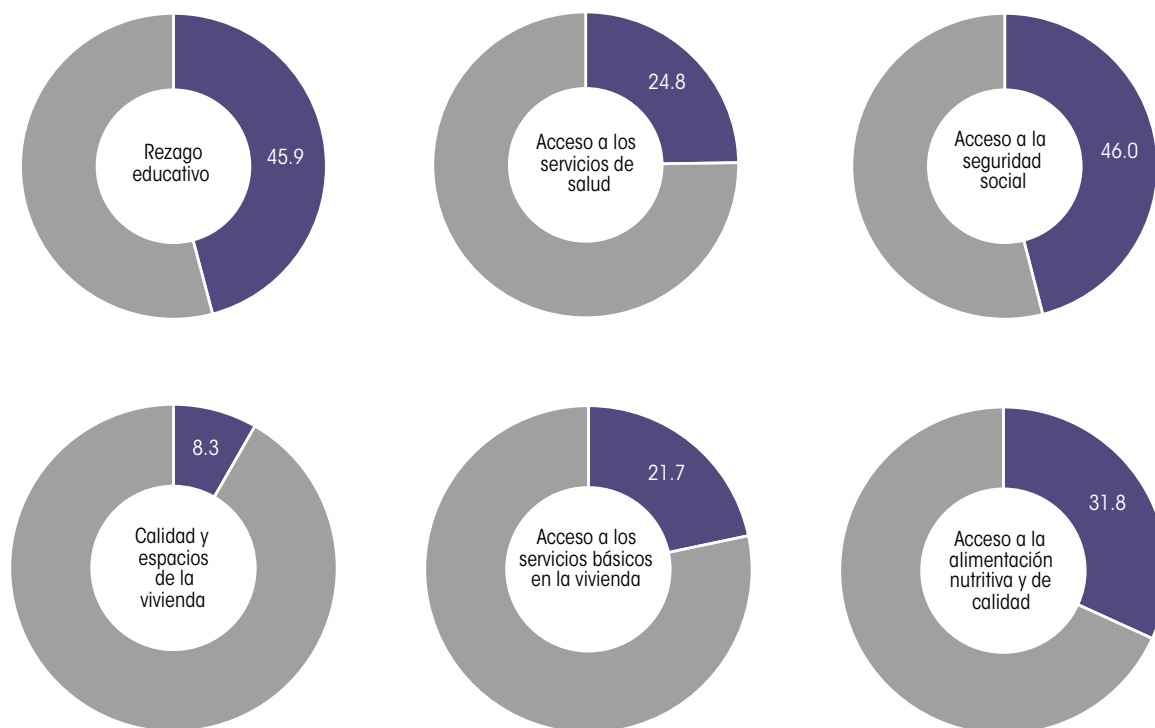
Nota: a partir de 2020, la ENIGH, en seguimiento a las recomendaciones del Grupo Washington, identifica a la población con presencia de discapacidad como aquella que reportó "no puedo hacerlo" o "lo hace con mucha dificultad" en al menos alguna de las siguientes actividades: caminar, subir o bajar usando sus piernas; ver (aunque use lentes); mover o usar brazos o manos; aprender, recordar o concentrarse; escuchar (aunque use aparato auditivo); bañarse, vestirse o comer; hablar o comunicarse (por ejemplo, entender o ser entendido por otros); realizar sus actividades diarias por problemas emocionales o mentales (con autonomía e independencia).

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2020.

Acerca de los indicadores de carencias sociales (ver gráfica 46), en 2020, se estimó que casi la mitad (46.0%) de la población con discapacidad presentaba carencia por acceso a la seguridad social, frente a 52.5% de la población sin discapacidad. Sin embargo, la brecha en el porcentaje de la población con discapacidad y ocupada con seguridad social directa (25.7%) y la población sin discapacidad en esta misma condición (38.2%) fue de 12.5 puntos porcentuales en 2020 (CONEVAL, 2021o).

La segunda carencia que presentó mayor porcentaje en el grupo de análisis corresponde al rezago educativo, ya que, igualmente, cerca de la mitad la presentaba (45.9%) (ver gráfica 46); en esta carencia se identifica una brecha importante en relación con la población sin discapacidad (17.3%). Por tipo de discapacidad, 40.7% de la población con discapacidad motriz, 36.1% con discapacidad sensorial, y 39.6% con discapacidad mental presentaban rezago educativo (CONEVAL, 2021o). Estos datos podrían ser resultado de la falta de disponibilidad de centros educativos especializados o con la infraestructura adecuada para brindar atención educativa a la población con discapacidad (ver "Derecho a la educación", p. 117).

Gráfica 46. Porcentaje de población con discapacidad por indicador de carencia social. México, 2020



Nota: la ENIGH a partir de 2020 y en seguimiento a las recomendaciones del Grupo Washington, identifica a la población con presencia de discapacidad como aquella que reportó "no puedo hacerlo" o "lo hace con mucha dificultad" en al menos alguna de las siguientes actividades: caminar, subir o bajar usando sus piernas; ver (aunque use lentes); mover o usar brazos o manos; aprender, recordar o concentrarse; escuchar (aunque use aparato auditivo); bañarse, vestirse o comer; hablar o comunicarse; realizar sus actividades diarias por problemas emocionales o mentales.

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2020 reportada por el INEGI.

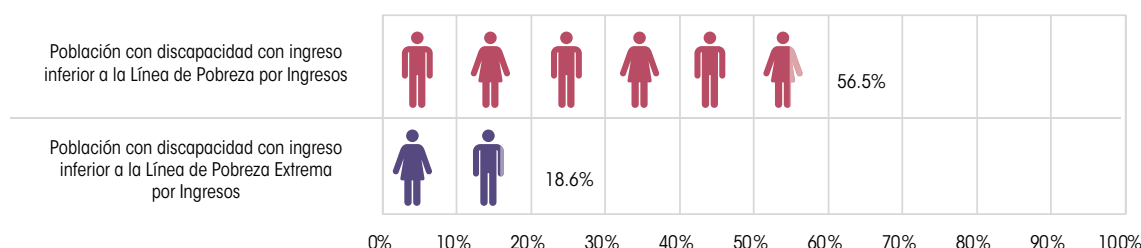
En el caso de la carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad, que fue la tercera de mayor incidencia, poco más de un tercio (31.8%) de la población con discapacidad la presentó (ver gráfica 46), mientras que 21.9% de la población sin discapacidad la tuvo (CONEVAL, 2021n). Asimismo, en 2020 el porcentaje de la población con discapacidad en hogares con escasa diversidad dietética fue de 15.0%, mientras que los hogares con la misma condición, pero sin integrantes con discapacidad fue de 9.4% (CONEVAL, 2021o).

Por otro lado, 24.8% de las personas con discapacidad presentaban carencia por acceso a los servicios de salud, mientras que 28.4% de la población que no tiene alguna discapacidad se encontraban en la misma situación (ver gráfica 46). El porcentaje de población con discapacidad con carencia por acceso a los servicios de salud en 2020 fue de 23.4% para las personas con discapacidad motriz, 27.3% para aquellas con discapacidad sensorial y 30.0% para personas con discapacidad mental (CONEVAL, 2021o).

En referencia a la carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda, el porcentaje de personas con discapacidad con esta carencia fue de 21.7% y el de la población sin discapacidad fue de 17.7%; mientras que el porcentaje de personas con discapacidad con carencia por calidad y espacios en la vivienda fue de 8.3%; el de la población sin discapacidad fue de 9.4% (ver gráfica 46) (CONEVAL, 2021n).

Sobre la dimensión de bienestar económico (ver gráfica 47), en 2020, 56.5% de la población con discapacidad contaba con un ingreso inferior a la LPI en comparación con 52.5% de la población sin discapacidad. Esto significa, que más de la mitad de la población con discapacidad no cuenta con un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. Además, casi 2 de cada 10 personas con discapacidad (18.6%) percibía un ingreso menor que la LPEI, similar a la población sin discapacidad (17.1%) (CONEVAL, 2021n).

Gráfica 47. Porcentaje de población con discapacidad con ingreso inferior a las Líneas de Pobreza y de Pobreza Extrema por Ingresos a nivel nacional. México, 2020



Nota: la ENIGH a partir de 2020 y en seguimiento a las recomendaciones del Grupo Washington, identifica a la población con presencia de discapacidad como aquella que reportó "no puedo hacerlo" o "lo hace con mucha dificultad" en al menos alguna de las siguientes actividades: caminar, subir o bajar usando sus piernas; ver (aunque use lentes); mover o usar brazos o manos; aprender, recordar o concentrarse; escuchar (aunque use aparato auditivo); bañarse, vestirse o comer; hablar o comunicarse; realizar sus actividades diarias por problemas emocionales o mentales.

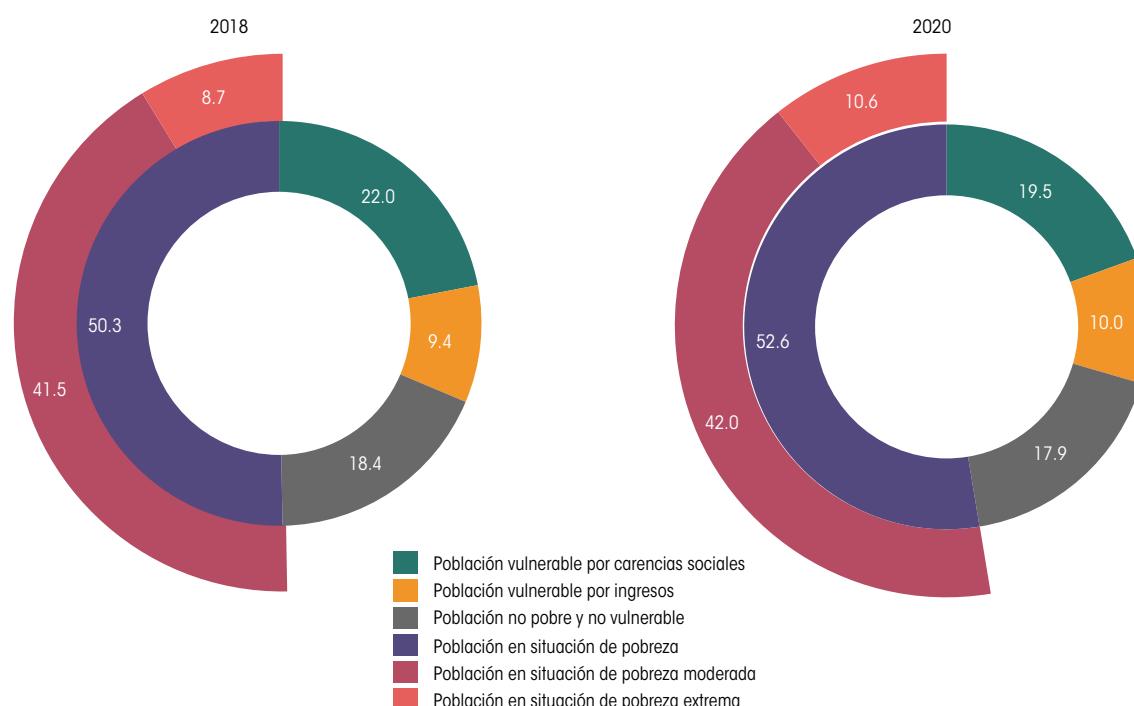
Fuente: estimaciones del CONEVAL con base de la ENIGH 2020 reportada por el INEGI.

Niñas, niños y adolescentes

Sobre el grupo poblacional conformado por niñas, niños y adolescentes (NNA), es decir, la población de menos de 18 años, de acuerdo con la ENIGH, en 2020 se conformaba de alrededor de 37 millones de personas, 29.2% de la población total. En cuanto a la incidencia de pobreza, para ambos años, la mitad de la población de este grupo etario se encontraba en dicha situación: 50.3% en 2018, y 52.6% en 2020 (ver gráfica 48); en términos absolutos, 19.6 millones de NNA se encontraban en situación de pobreza en 2018, mientras que en 2020 fueron 19.5 millones. En relación con la población mayor de 18 años, se estimaron niveles de pobreza menores que para NNA (CONEVAL, 2021n).

En 2018, 8.7% de NNA se encontraba en situación de pobreza extrema; para 2020, la proporción fue de 10.6% (ver gráfica 48), lo que se traduce en 3.9 millones de niñas, niños y adolescentes con un ingreso insuficiente para adquirir la canasta alimentaria y con, por lo menos, tres carencias sociales. La proporción para la población de 18 años o más, fue de 6.2% en 2018 y 7.6% en 2020 (CONEVAL, 2021n).

Gráfica 48. Porcentaje de niñas, niños y adolescentes (población menor de 18 años) en situación de pobreza en México a nivel nacional, 2018 y 2020



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2018 y 2020.

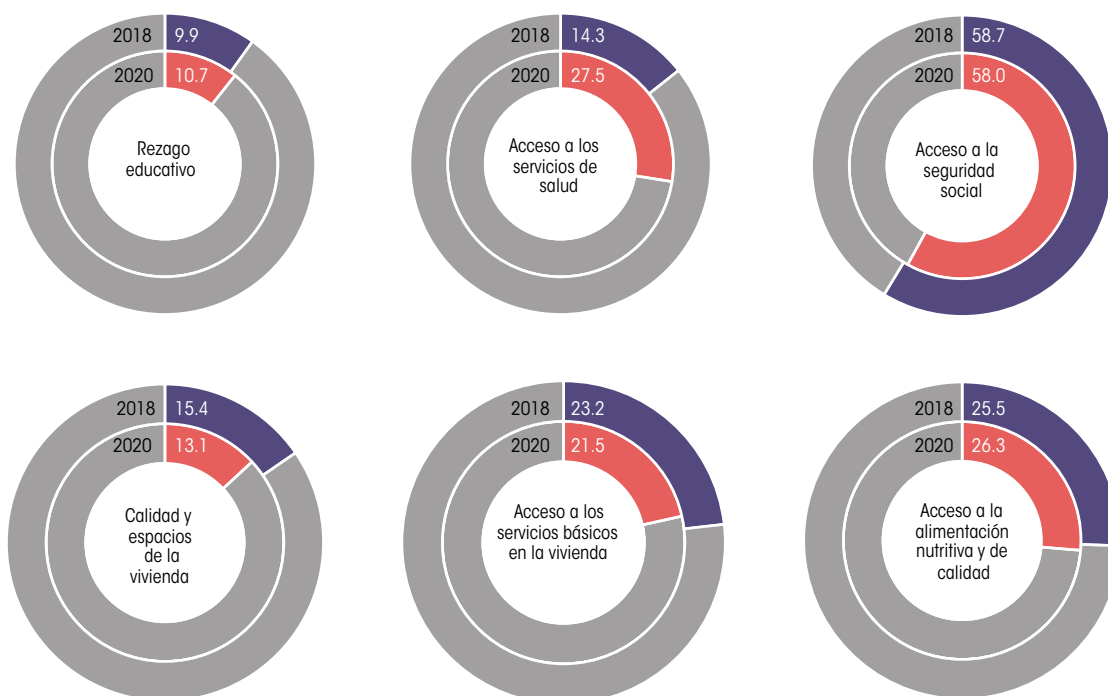
Para 2020, al interior del grupo se identifican proporciones similares de NNA en situación de pobreza: 54.3% de los niños de 5 años o menos se encontraban en situación de pobreza, 11.8% de ese mismo grupo de población en pobreza extrema; 52.8% de la población de 6 a 11 años estaba en la primera situación y 10.2% en la segunda; de la población adolescente (12 a 17 años), 51.0% se encontraba en pobreza y 10.1% en pobreza extrema (CONEVAL, 2021n). La situación de pobreza en la población infantil presenta particularidades específicas debido a que genera efectos irreversibles a lo largo de la vida y está asociada con la dependencia económica, social y jurídica propias de esta etapa, lo que representa un riesgo frente a la transmisión intergeneracional de la misma (CONEVAL, 2016).

Respecto a las carencias sociales se identificó que para 2018 y 2020, 7 de cada 10 NNA contaba con al menos una carencia social, mientras que 65.8% de la población de 18 años o más se encontraba en esta situación. De manera específica para cada una de las carencias (ver gráfica 49), en 2018 y 2020, la carencia por acceso a la seguridad social fue la que más se presentó en este grupo: 58.7% y 58.0%, respectivamente; para la población de 18 años o más, se estimó una proporción de 51.1% en 2018 y de 49.6% en 2020 (CONEVAL, 2021n).

La segunda carencia con mayor incidencia en este grupo poblacional, considerando los resultados de 2020, fue el acceso a los servicios de salud (14.3% en 2018 y 27.5% en 2020) (ver gráfica 49); al

respecto, entre 2018 y 2020, la proporción de población de NNA que presentaron esta carencia casi se duplicó, en línea con la evolución de la carencia a nivel nacional y en otros grupos poblacionales (CONEVAL, 2022i)

Gráfica 49. Porcentaje de niñas, niños y adolescentes (población menor de 18 años) por indicador de carencia social. México, 2018 y 2020



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2018 y 2020 reportada por el INEGI.

Por otro lado, más de un cuarto de la población de NNA, en ambos años (25.5% en 2018, 26.3% en 2020), presentó carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad (ver gráficas 49 y 50); esta proporción visibiliza la importancia de asegurar el acceso a los alimentos para este grupo etario, dada su relevancia para su sano crecimiento físico y mental (CONEVAL, 2022i). Para la población de 18 años o más la proporción fue de 20.7% en 2018 y 21.0% en 2020 (CONEVAL, 2021n).

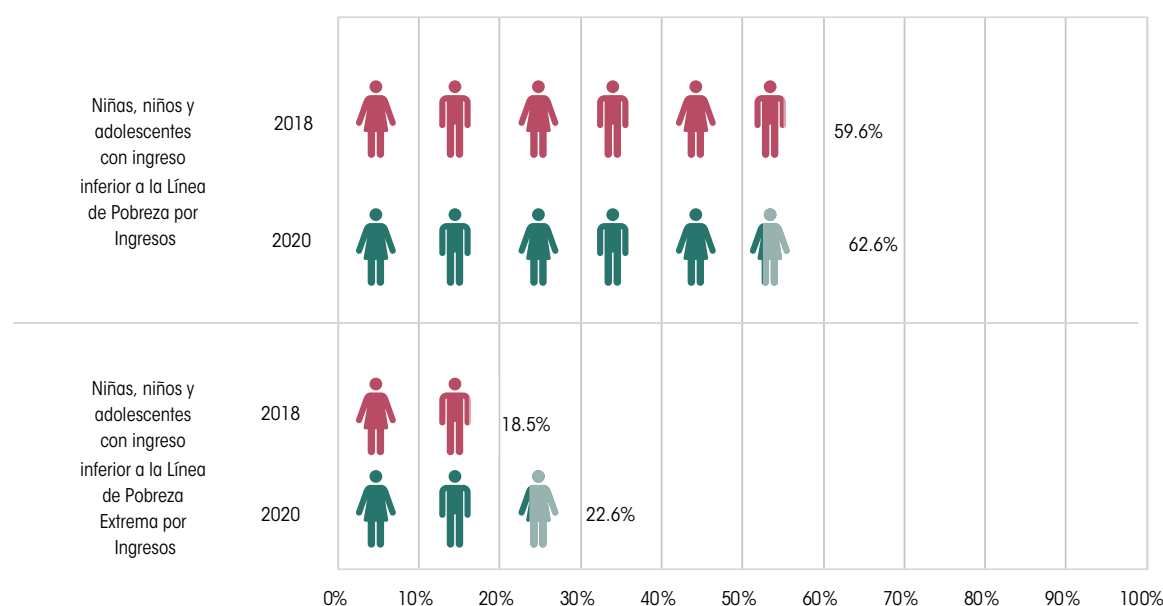
Con respecto a las características de la vivienda en que residen, en 2020, 21.5% de NNA careció de acceso a servicios básicos; 16.5% de la población de 18 años o más estaban en la misma condición. Por otro lado, el porcentaje de NNA que presentó carencia por acceso a la calidad y espacios de la vivienda fue de 13.1% y el de la población de 18 años o más fue de 7.8% (CONEVAL, 2021n).

Finalmente, la carencia con menor incidencia en este grupo poblacional fue el rezago educativo. Entre 2018 y 2020, en el conjunto total de NNA pasó de 9.9% a 10.7%; sin embargo, la proporción fue

menor a la de la población de 18 años o más donde se estimó que 23.2% en 2018 y 22.8% en 2020 presentaban esta carencia. Al interior del grupo, destaca que la población adolescente presentaba la mayor incidencia para 2020 con un total de 16.0% con rezago educativo (2.2 millones de personas), y que, en el caso de las y los menores de 5 años de 2018 a 2020 pasó de 12.9% a 14.8% (CONEVAL, 2021n), lo cual puede deberse a que, derivado de la pandemia la población de 3 a 5 años pudo ver afectado su periodo de ingreso a la educación preescolar. Ahora, es importante mencionar que, si bien la incidencia de la carencia fue baja respecto de otros grupos poblacionales, es particularmente relevante generar acciones que garanticen el acceso a la educación de este grupo dadas sus implicaciones en términos de su desarrollo y de la generación de capacidades futuras.

En relación con la dimensión de bienestar económico (ver gráfica 50), el porcentaje de NNA que cuentan con ingresos inferiores a la LPI es importante, dado que, en 2018 y 2020, 6 de cada 10 NNA (59.6% y 62.6%, respectivamente) reportaba un ingreso menor que la LPI, situación que condicionaba su capacidad para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. Al respecto, se identifica una brecha respecto de la población de 18 años o más, ya que la proporción fue de 45.4% en 2018 y 48.7% en 2020 (CONEVAL, 2021n).

Gráfica 50. Porcentaje de niñas, niños y adolescentes (población menor de 18 años) con ingreso inferior a las Líneas de Pobreza y de Pobreza Extrema por Ingresos a nivel nacional. México, 2018 y 2020



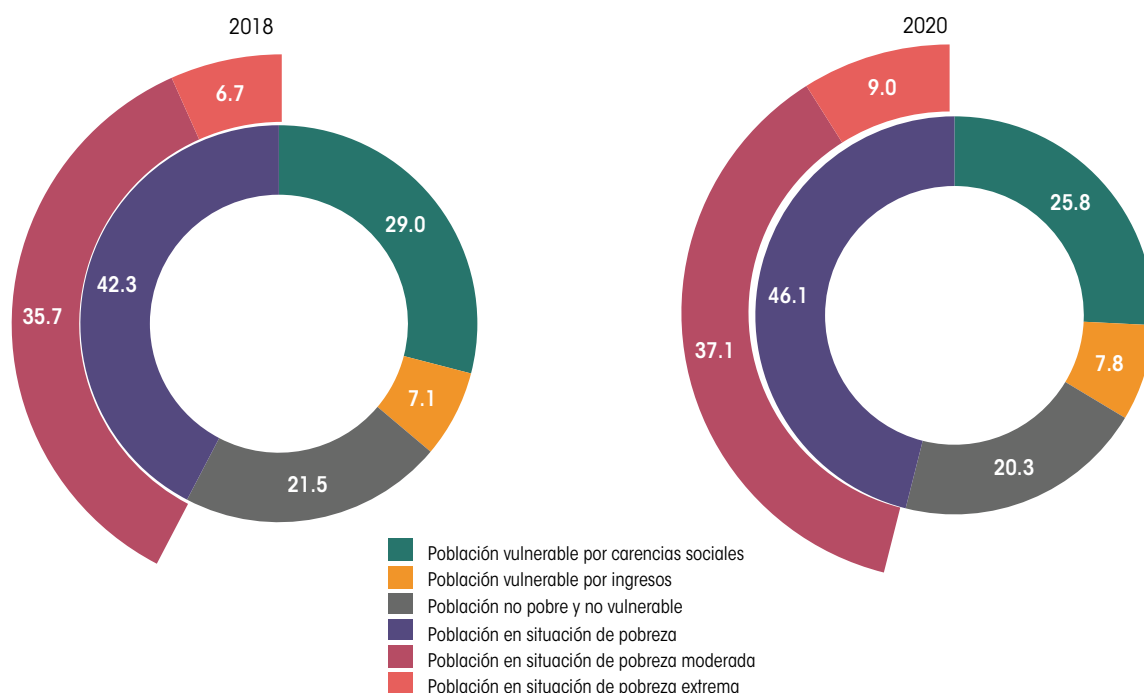
Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2018 y 2020 reportada por el INEGI.

Asimismo, 18.5% en 2018 y 22.6% en 2020, tenía un ingreso menor que la LPEI (ver gráfica 50), lo que implicó que, aproximadamente, 2 de cada 10 NNA del país no contaban con los recursos suficientes para acceder a la canasta alimentaria, lo que pudo impactar en la carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad. Para la población de 18 años o más, la proporción de personas que se encontraban en esta situación fue de 11.9% en 2018 y de 15.0% en 2020 (CONEVAL, 2021n).

Jóvenes

Otro de los grupos que se considera históricamente discriminado y que la metodología multidimensional de la pobreza permite desagregar es el de 12 a 29 años.⁶⁰ En México, de acuerdo con la ENIGH 2020, hay aproximadamente 38.2 millones de personas en este rango de edad, es decir, 30.0% de la población total. En 2018, 42.3% de la población de 12 a 29 años se encontraban en situación de pobreza, mientras que para 2020, la proporción fue de 46.1% (ver gráfica 51); en términos absolutos, esto significó que 16 millones de personas en 2018, y 17.6 millones en 2020 presentaban un ingreso insuficiente para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias y, tenía por lo menos una carencia social. En relación con la población de 11 años o menos y de 30 años o más, la incidencia fue similar: 41.7% en 2018 y 43.0% en 2020 (CONEVAL, 2021n).

Gráfica 51. Porcentaje de población joven (12 a 29 años) en situación de pobreza en México a nivel nacional, 2018 y 2020



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2018 y 2020.

En cuanto a la población en situación de pobreza extrema, en 2018, se estimó que 6.7% de las personas de 12 a 29 años se encontraban en ella; para 2020, alcanzó una proporción de 9.0%, es decir, 3.4 millones de personas con un ingreso insuficiente para acceder a la canasta alimentaria y con por lo menos tres carencias sociales. Para el resto de la población, en 2018 se estimó que 7.2% se encontraba en pobreza extrema y para 2020 fue 8.3% (CONEVAL, 2021n).

⁶⁰ De acuerdo con el artículo 2 de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud (Injuve), la población de jóvenes queda comprendida entre los 12 y 29 años. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/87_020415.pdf

En relación con las carencias sociales, en ambos años, 7 de cada 10 personas jóvenes en México presentaron al menos una carencia social (71.4% en 2018 y 71.8% en 2020); para el resto de la población, la proporción para 2018 fue 67.0% y en 2020 fue 65.8% (CONEVAL, 2021n). En términos específicos, se identifica que la carencia con mayor incidencia para este grupo poblacional en el periodo de análisis fue el acceso a la seguridad social, con 58.6% en 2018 y 59.3% en 2020, lo que, para los dos años, significó que más de 22 millones de personas jóvenes la presentaban (ver gráfica 52). En cuanto al resto de la población, la proporción de personas que tuvo esta carencia fue de 51.2% en 2018 y 48.9% en 2020 (CONEVAL, 2021n).

Gráfica 52. Porcentaje de población joven (12 a 29 años) por indicador de carencia social. México, 2018 y 2020



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2018 y 2020 reportada por el INEGI.

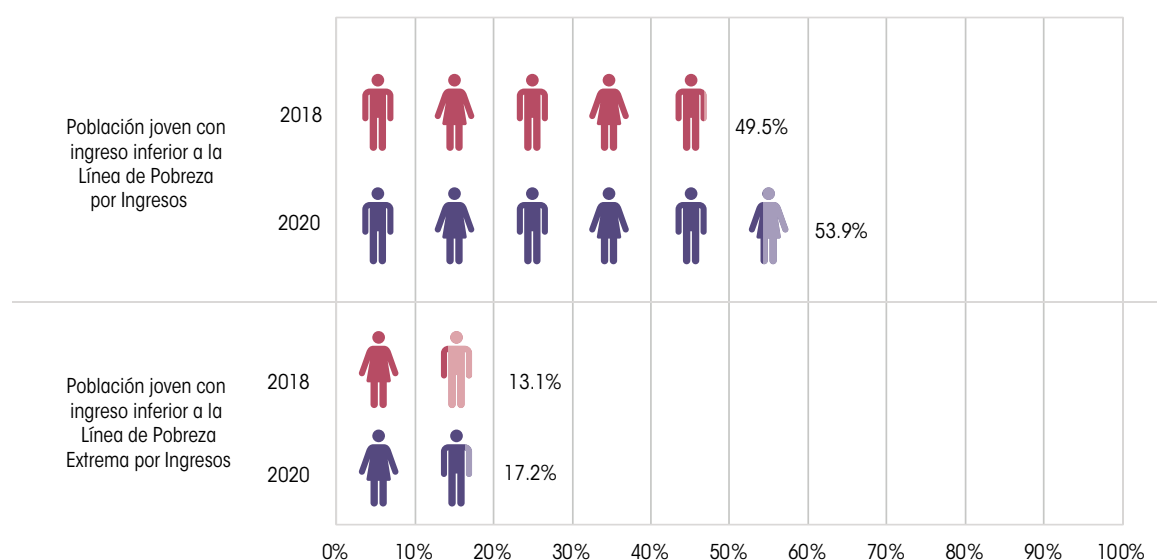
La segunda carencia con mayor incidencia y con el mayor incremento en el periodo 2018-2020 para la población joven fue el acceso a los servicios de salud; al respecto, en 2018, 19.6% de la población de 12 a 29 años la presentaba, mientras que para 2020, la experimentaron 32.1% de jóvenes (ver gráfica 52). Para el resto de la población, la proporción fue de 14.7% en 2018 y 26.5% en 2020 (CONEVAL, 2021n).

Por otra parte, 2 de cada 10 jóvenes presentaban carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad (22.6% en 2018 y 23.3% en 2020) o rezago educativo (18.4% en 2018 y 20.0% en 2020) (ver gráfica 52). En ambos casos, se estiman proporciones similares a las reportadas para el resto de la población: en el caso de la carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad, para 2018 el porcentaje de personas de 11 años o menos y de 30 años o más era de 22.1% y en 2020 de 22.2%; en el caso de la carencia por rezago educativo, la proporción en 2018 fue de 19.3% y para 2020 de 18.9% (CONEVAL, 2021n).

Finalmente, las carencias con menor incidencia en este grupo poblacional son las vinculadas con la vivienda; sobre la carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda, en 2018, 19.7% de la población joven la presentaba; para 2020 la proporción fue de 18.4%. En el caso de esta carencia, se estiman valores similares para el resto de la población (19.5% en 2018 y 17.7% en 2020). En cuanto a la carencia por calidad y espacios de la vivienda, para 2018, 12.0% de las personas de 12 a 29 años contaban con dicha carencia, mientras que en 2020 la proporción fue de 10.5%

Sobre la dimensión de bienestar económico, en 2018, 49.5% de la población joven contaba con un ingreso por debajo de la LPI, mientras que, en 2020, esta proporción se situó en 53.9% de la población de 12 a 29 años (ver gráfica 53); esto significa que 18.7 millones de personas en 2018 y 20.6 millones en 2020 no contaban con los recursos económicos suficientes para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. La proporción para el resto de la población fue de 50.1% en 2018 y de 52.3% en 2020 (CONEVAL, 2021n).

Gráfica 53. Porcentaje de población joven (12 a 29 años) con ingreso inferior a las Líneas de Pobreza y de Pobreza Extrema por Ingresos a nivel nacional. México, 2018 y 2020



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2018 y 2020 reportada por el INEGI.

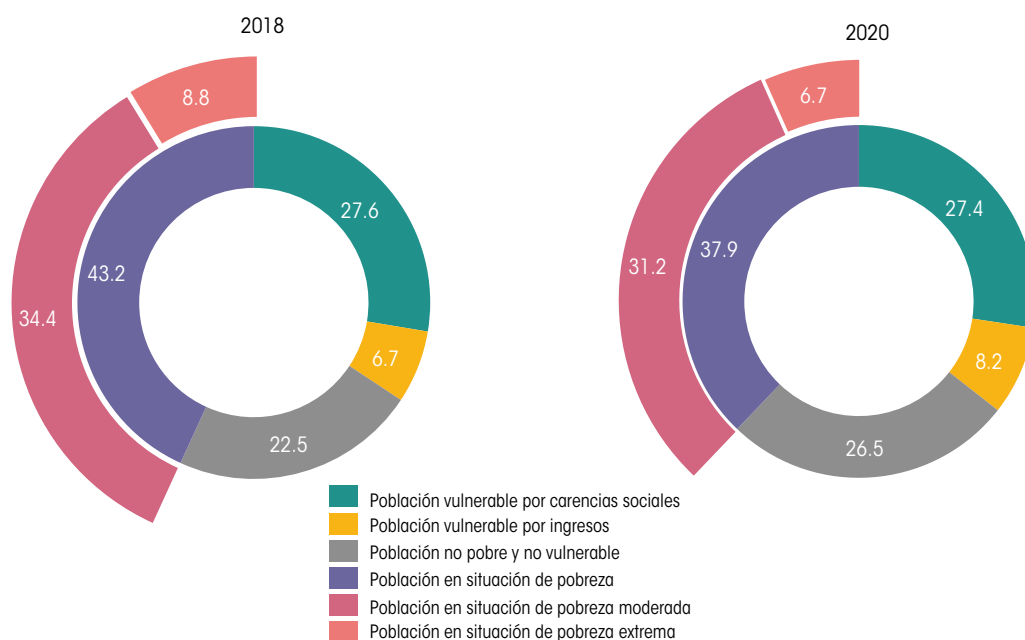
En cuanto a la LPEI, en 2018, 13.1% de la población de 12 a 29 años contaba con un ingreso por debajo de ella mientras que para 2020 la proporción pasó a 17.2% (ver gráfica 53); en términos absolutos, 4.9 millones de jóvenes en 2018 y 6.6 millones en 2020, contaban con un ingreso insuficiente para adquirir la canasta alimentaria. Para la población de 11 años o menos y de 30 años o más, la proporción para 2018 fue de 14.4% y para 2020, presentaron niveles similares (17.3%) (CONEVAL, 2021n).

Población adulta mayor

En cuanto a la población adulta mayor, es decir, la población de 65 años o más, de acuerdo con los datos de la ENIGH 2020, había en el país 11.9 millones de personas en este grupo etario que representaban aproximadamente 9.4% del total de la población de México. En cuanto a la incidencia de

pobreza en esta población, se estimó que, en 2018, 43.2% de la población adulta mayor se encontraba en esta situación, mientras que para 2020, la proporción se situó en 37.9%. En el caso de la pobreza extrema se identificó que el porcentaje de población adulta mayor que la presentaba pasó de 8.8% en 2018 a 6.7% en 2020 (ver gráfica 54).

Gráfica 54. Porcentaje de población adulta mayor (65 años o más) en situación de pobreza en México a nivel nacional, 2018 y 2020



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2018 y 2020.

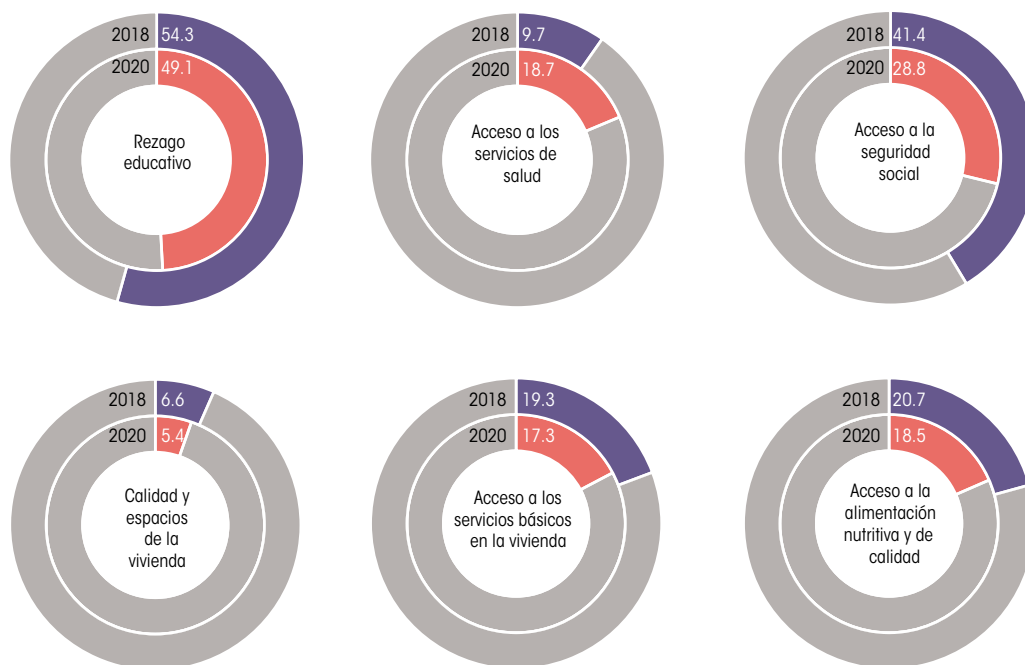
Es importante señalar que, en términos absolutos, el número de personas adultas mayores en situación de pobreza y de pobreza extrema no se modificó: 4.5 millones de personas de 65 años o más se encontraban en situación de pobreza en 2018 y 2020; mientras que 0.9 millones en 2018 y 0.8 millones en 2020, se encontraban en situación de pobreza extrema (CONEVAL, 2021n).

En relación con las carencias sociales, en 2018, 70.8% de las personas adultas mayores tenían al menos una carencia social; para 2020, la proporción se ubicó en 65.3%. Para las personas menores de 65 años, en 2018, la proporción fue de 68.1% y, para 2020 fue 67.9% (CONEVAL, 2021n).

Distinguiendo entre cada una de las carencias, se identificó que la de mayor incidencia en este grupo poblacional fue el rezago educativo, ya que, para ambos años, cerca de la mitad de la población adulta mayor presentó esta situación (54.3% en 2018 y 49.1%) (ver gráfica 55); al respecto, es importante señalar que, aunque el porcentaje de población que presenta la carencia es alto, en el periodo se estimó una reducción. En relación con la población menor de 65 años, se identifica una brecha: en 2018 15.8% la presentaba y en 2020 16.2% (CONEVAL, 2021n).

Por otro lado, la segunda carencia con mayor incidencia en la población de 65 años o más fue la referente al acceso a la seguridad social; al respecto, en 2018, 41.4% de la población de 65 años o más la presentaba, pero, para 2020, la proporción disminuyó, al situarse en 28.8% (ver gráfica 55). En términos absolutos esto significó una reducción de poco menos de un millón de personas adultas mayores que ya no tienen la carencia (4.3 millones en 2018 y 3.4 millones en 2020). Por su parte, en 2018, 54.6% de la población menor de 65 años presentaban carencia por acceso a la seguridad social; en 2020, la proporción fue de 54.5% (CONEVAL, 2021n).

Gráfica 55. Porcentaje de población adulta mayor (65 años o más) por indicador de carencia social. México, 2018 y 2020



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2018 y 2020 reportada por el INEGI.

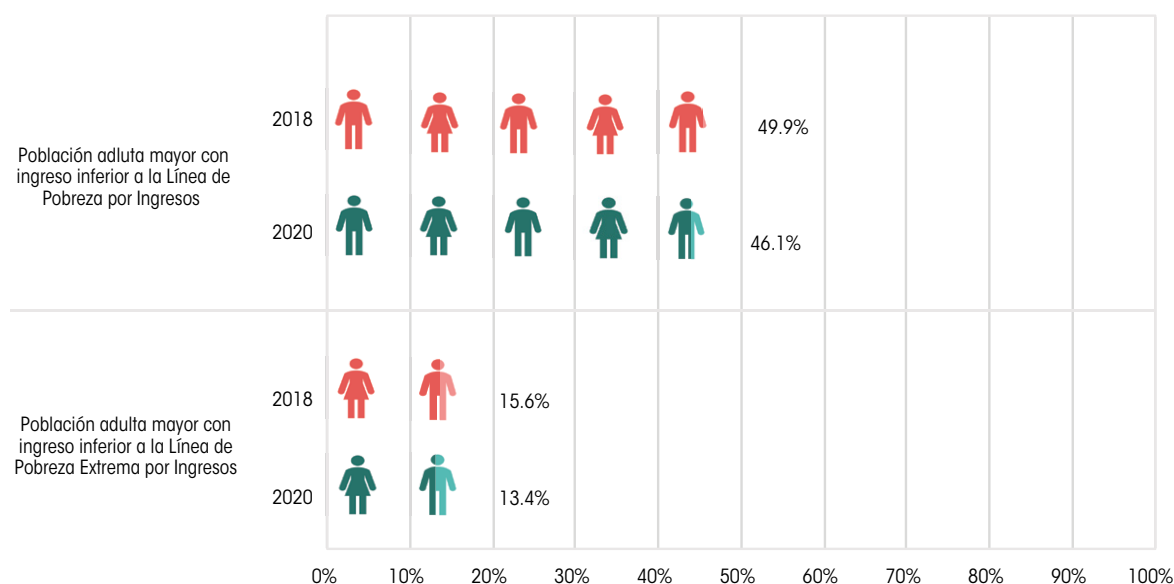
En relación con la carencia por acceso a los servicios de salud, para 2018, 9.7% de la población adulta mayor la presentaba; para 2020 la incidencia casi se duplicó al pasar a 18.7% (ver gráfica 55), lo que en términos absolutos significó que, en 2020, había aproximadamente 1.2 millones de personas adultas mayores más que en 2018 con esta carencia. Sin embargo, en relación con el resto de la población, se identificó una menor incidencia: para 2018, 16.8% de la población menor de 65 años tenía esta carencia, mientras que, en 2020, la proporción aumentó a 29.1% (CONEVAL, 2021n).

Por otro lado, aproximadamente 2 de cada 10 personas adultas mayores se encontraban en el grupo con carencia por acceso a alimentación nutritiva y de calidad en ambos años (20.7% en 2018 y 18.5% en 2022) (ver gráfica 55) (CONEVAL, 2021n).

En materia de vivienda, el porcentaje de personas adultas mayores con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda fue de 19.3% en 2018 y 17.3% en 2020, por su parte, para la población menor de 65 años fue de 19.6% y 18.0%, respectivamente; el porcentaje de personas de 65 años o más con carencia por calidad y espacios de la vivienda fue de 6.6% en 2018 y 5.4% 2020, para la población menor de 65 años fue de 11.4% y 9.7% (ver gráfica 55) (CONEVAL, 2021n).

En referencia a la dimensión de bienestar económico, se identificó que, de 2018 a 2020, la proporción de población adulta mayor con ingreso por debajo de la LPI pasó de 49.9% a 46.1%. (ver gráfica 56) En cuanto al porcentaje de población con ingreso inferior a la LPEI, en 2018, 15.6% de la población adulta mayor se encontraba en esa situación; para 2020, la proporción fue de 13.4% (ver gráfica 56); por su parte, 13.9% y 17.6% de la población menor de 65 años, respectivamente, se encontraba en las situaciones mencionadas (CONEVAL, 2021n).

Gráfica 56. Porcentaje de población adulta mayor (65 años o más) con ingreso inferior a las Líneas de Pobreza y de Pobreza Extrema por Ingresos a nivel nacional. México, 2018 y 2020



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2018 y 2020 reportada por el INEGI.

Con base en lo presentado a lo largo de este apartado, es posible concluir que, en términos generales, se presentó un aumento en el porcentaje de población en situación de pobreza y pobreza extrema. Estos incrementos están ligados a la disminución a nivel nacional del ingreso corriente total per cápita, siendo las zonas urbanas aquellas que presentaron mayor afectación económica; lo anterior ocurre en un contexto adverso derivado del virus SARS-CoV-2 (COVID-19).

Sin embargo, los resultados de los indicadores de carencias sociales mostraron que una mayor parte de la población que accedió a mejores servicios y espacios en sus viviendas. Otro ejemplo destacable son las personas adultas mayores con una disminución en el porcentaje de personas con carencia por acceso a la seguridad social.

Por otro lado, se identificó la importancia de fortalecer los programas que buscan disminuir el abandono escolar, así como generar las condiciones necesarias para promover la asistencia y conclusión de la educación obligatoria, dado el aumento de la población de 3 a 21 años que no asiste a la escuela y no cuenta con educación obligatoria. Asimismo, el incremento en la carencia por acceso a los servicios de salud entre 2018 y 2020,⁶¹ se dio en el contexto de la contingencia sanitaria por la COVID-19, a la par del proceso de transición administrativa y operativa debido a la creación del Insabi y la desaparición del Seguro Popular (DOF, 2019a). En este sentido, es elemental que se fomente el pleno conocimiento sobre el funcionamiento y disponibilidad de los servicios de salud pública enfocados en la población en mayor situación de vulnerabilidad.

Finalmente, de las seis carencias consideradas en la medición de la pobreza dentro del espacio de derechos, el porcentaje de población con carencia por acceso a la seguridad social (CONEVAL, 2021k) fue la que presentó mayor incidencia en México, tanto a nivel nacional, estatal, por ámbito de residencia y en la mayoría de los grupos poblacionales analizados. Dado el vínculo de la seguridad social con el empleo, es necesario procurar la creación de empleos formales, o bien, transitar hacia un sistema de seguridad social no contributivo, integral y universal.

⁶¹ Para conocer información adicional sobre la carencia por acceso a los servicios de salud se sugiere consultar la Nota técnica sobre la carencia por acceso a los servicios de salud, 2018-2020. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP_2018_2020/Notas_pobreza_2020/Nota_tecnica_sobre_la_carencia_por_acceso_a_los_servicios_de_salud_2018_2020.pdf

Política de desarrollo social



Principales cambios en la Política de Desarrollo Social

Cambios en la normativa de desarrollo social

La entrada de la administración federal actual, en diciembre de 2018, y la reconfiguración del Poder Legislativo, producto de la integración de la LXIV legislatura en septiembre del mismo año, supusieron cambios en la lógica de la toma de decisiones y la producción legislativa (Patrón y González, 2021). Por primera vez desde 1997, el partido presidencial contó con mayoría absoluta y relativa en las Cámaras de Diputados y Senadores, respectivamente, por lo que se esperaba un fuerte respaldo del Congreso a las propuestas presidenciales.

En ese sentido, el Ejecutivo federal ha presentado, en lo que va de su administración, un total de 53 iniciativas de ley, de acuerdo con el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (Segob). De enero de 2019 a agosto de 2022 se identificaron 170 cambios normativos⁶² en materia de desarrollo social, es decir, aquellos que inciden en la dimensión de bienestar económico o en algunos de los derechos sociales establecidos en la LGDS.⁶³ En ese sentido, el presente apartado hace una revisión de los principales cambios normativos relacionados con la dimensión de bienestar económico y de los derechos sociales, así como de los mecanismos mediante los cuales se implementan dichos cambios en la política de desarrollo social, y, en su caso, de las necesidades de regulación pendientes que se podrían impulsar en los años restantes de esta administración.

Bienestar económico

Uno de los principales objetivos de la administración 2018-2024 es garantizar el bienestar de la población, por ello, como se señala en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024 (DOF, 2019m), una de las tareas centrales del Gobierno federal es impulsar la reactivación a la implementación de una política de recuperación del salario mínimo, a cargo de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (Conasami). Ejemplo de ello es que el salario mínimo general se incrementó 16% para 2019 con respecto al salario mínimo vigente en 2018 (DOF, 2018b). Desde entonces, como se observó en el apartado "Desarrollo social", la tendencia creciente del salario mínimo general se mantuvo. Además, durante 2021, se adicionó a la Ley Federal del Trabajo (LFT) que la fijación anual del salario mínimo nunca estará por debajo de la inflación observada durante el periodo de su vigencia (DOF, 2021c).⁶⁴

⁶² Para los fines de este apartado se contabilizaron como cambios normativos las publicaciones realizadas en el DOF por instrumento normativo y tipo (adiciones, derogaciones, abrogaciones, reformas y creaciones), así como las creaciones o cambios administrativos de instituciones que quedan asentados en Decretos publicados en el mismo sitio.

⁶³ Educación, salud, trabajo, seguridad social, alimentación nutritiva y de calidad, vivienda digna y decorosa, medio ambiente sano y no discriminación.

⁶⁴ Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, y para proveer la educación obligatoria de los hijos (DOF, 2021c).

Con estas medidas se contribuye a mejorar el poder adquisitivo de la ciudadanía a través del ingreso. Sin embargo, aún se observan áreas en las que se debe trabajar. Por ejemplo, sería importante regular que el incremento del salario mínimo no se acompañe de prácticas que afecten las condiciones contractuales, como la disminución de horas laborales. Además, es necesario vigilar el cumplimiento de la obligación de pagar el salario mínimo, ya que, a medida que gana relevancia respecto al salario promedio, puede generarse mayor evasión. Por otro lado, se requiere una estrategia para evitar que la inflación vuelva a disminuir el poder adquisitivo de los salarios mínimos y contractuales (CONEVAL, 2022d).

Derecho a la alimentación nutritiva y de calidad

En cuanto al derecho a la alimentación nutritiva y de calidad, en los últimos años se han observado escasos cambios normativos para la atención de las problemáticas que presenta, por lo que resulta necesario impulsar acciones que permitan regular problemas como desnutrición, sobrepeso y obesidad (CONEVAL, 2018a). Sin embargo, en el PND 2019-2024, en el apartado "Autosuficiencia alimentaria y rescate del campo", del eje II Política Social, se señala la necesidad de erradicar la dependencia alimentaria a partir del incremento en la productividad de pequeños y medianos productores.

Considerando lo anterior, en 2019 y 2021, se reformó la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), determinando acciones que contribuyan a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación mediante el impulso de la producción agropecuaria del país, preferentemente, realizada por pequeños productores y agentes económicos en condición de pobreza, quienes podrán acceder al financiamiento para el desarrollo sustentable.⁶⁵ Lo anterior, asentó normativamente la relevancia de incorporar a pequeños productores como actores clave en las acciones públicas de autosuficiencia alimentaria.

Para su puesta en marcha se realizaron dos acciones a cargo de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader). En primer lugar, en enero de 2019, se creó el organismo descentralizado Seguridad Alimentaria Mexicana (Segalmex), cuyo objetivo es favorecer la productividad agroalimentaria y su distribución entre la población que más lo necesite, en especial, niñas, niños, adolescentes y grupos vulnerables, para asegurar el acceso y disfrute de una dieta adecuada. La segunda acción fue la emisión de la Estrategia Nacional de Suelo para la Agricultura Sostenible, la cual busca contribuir a la seguridad alimentaria y el bienestar de la población, mediante la conservación y restauración de suelos agropecuarios degradados, fomentando, fortaleciendo y coordinando acciones para promover e incrementar el manejo sostenible de los suelos agropecuarios del territorio nacional (DOF, 2022i).

Por otra parte, en 2020, se modificó la Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCFI/SSA1-2010, en la que se aprobaron acciones indispensables para advertir sobre el contenido en exceso de ingredientes perjudiciales para la salud en el etiquetado frontal de alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasadas, utilizando sellos octagonales; además, se prohibió el uso de elementos persuasivos en el empaque de productos con uno o más sellos, como personajes infantiles, animaciones, celebridades, entre otros (DOF, 2020h). Con la aplicación de estas estrategias se espera una disminución en el índice de obesidad en personas adultas, niñas y niños (Chavez *et al.*, 2021).

⁶⁵ De acuerdo con los artículos 116 y 182 de la LDRS.

Derecho a la educación

En materia educativa, se dieron diversos cambios normativos relevantes. Uno de ellos es que el 15 de mayo de 2019 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3,⁶⁶ 31 y 73 de la CPEUM*. Como parte de estas reformas se incorporó a los niveles de educación obligatoria la educación inicial, y se estableció que esta debe ser reconocida como un derecho de la niñez (DOF, 2019i). Al respecto, recientemente, se presentó el Acuerdo número 07/03/22 por el que se emite la Política Nacional de Educación Inicial (PNEI), que busca impulsar todo servicio educativo y de cuidado destinado a niñas y niños de cero a tres años. Al respecto, en términos programáticos se identificó el Programa de Apoyo para el Bienestar de los Niños, Hijos de Madres Trabajadoras cuyo objetivo es mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral mediante la entrega de un apoyo económico para el cuidado y atención infantil de niñas y niños a cargo de las madres, padres solos o tutores que trabajan, buscan empleo o estudian (DOF, 2019d); sin embargo, únicamente entrega una transferencia monetaria no condicionada a que las y los niños de cero a tres años acudan a un servicio educativo y de cuidado, por lo que se considera necesario generar los mecanismos que efectivamente garanticen el acceso a estos servicios.

Por otro lado, surgen nuevas leyes en la materia; en 2019 la Ley General de Educación (LGE);⁶⁷ la Ley Reglamentaria del artículo 3 de la CPEUM en materia de Mejora Continua;⁶⁸ y la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, las tres publicadas en 2019;⁶⁹ y la Ley General de Educación Superior, publicada en 2021.⁷⁰

La LGE establece, entre otros elementos, que los planes y programas de estudio tendrán perspectiva de género y una orientación integral; en ese sentido, y con el fin de mitigar el rezago educativo en grupos poblacionales específicos, promueve la continuidad y permanencia educativa de madres estudiantes a través del apoyo de estancias infantiles para sus hijos mientras ellas estudian (Trangay, 2020). Además, reconoce e incorpora el uso y aprovechamiento de la tecnología como parte de las opciones educativas para los modelos de educación abierta y a distancia, de hecho, mandata la creación de la Agenda Digital Educativa para aprovechar las tecnologías de la información, comunicación, conocimiento y aprendizaje digitales (TICCAD).⁷¹

A partir de la entrada en vigor de la LGE se han observado avances normativos que potencialmente pueden fortalecer el ejercicio de los derechos de las y los estudiantes y del personal docente;

⁶⁶ En México, el derecho a la educación se establece en el artículo 3 de la CPEUM, el cual, hasta 2018, establecía que toda persona tenía derecho a recibir educación y definía como obligatorios los niveles de preescolar, primaria, secundaria y media superior.

⁶⁷ Tiene por objeto regular la educación impartida por el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios (DOF, 2019o).

⁶⁸ Se instaura la regulación del Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación con el objeto de contribuir a garantizar la excelencia y la equidad de los servicios educativos prestados por el Estado y los particulares para lograr el aprendizaje y desarrollo armónico de todas las capacidades de las y los estudiantes.

⁶⁹ Establece las normas en los procesos de selección para la admisión, promoción y reconocimiento del personal que ejerza la función docente, directiva o de supervisión, y la revalorización a las maestras y maestros como profesionales de la educación, con pleno respeto a sus derechos (DOF, 2019p).

⁷⁰ En 2021, se publicó la Ley General de Educación Superior, la cual es reglamentaria del artículo 3 de la CPEUM y refuerza la autonomía de las universidades en cuanto al establecimiento de sus planes y programas de estudio, así como los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y administrativo (DOF, 2021d).

⁷¹ Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) se transforman en TICCAD. El término integra la propia evolución conceptual de las TIC y de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTIC). Asimismo, las TICCAD engloban los conceptos planteados por las TICA (tecnologías de información, comunicación y aprendizaje) y las TICCA (tecnologías de información, comunicación, conocimiento y aprendizaje) (SEP, 2020).

sin embargo, esta ley no ha propiciado el acuerdo ni la consulta con diversos sectores regionales que contribuyen al establecimiento de leyes secundarias o reglamentos, que permeen las condiciones, situaciones y contextos particulares (Trangay, 2020).

Por otra parte, los avances en el uso de las TICCAD es un logro que, si bien cobró mayor relevancia en estos últimos años a causa de la pandemia, no debe verse como una acción pasajera o emergente, sino como una herramienta que ayuda al aprovechamiento del aprendizaje de millones de estudiantes. En este sentido, aún se identifican grandes desafíos para que el uso de la tecnología pueda llegar a grupos en situación de mayor vulnerabilidad, ya que siguen existiendo importantes brechas en el acceso a los medios de conectividad para acceder a ciertos materiales educativos (CONEVAL, 2021e).

Como se puede observar, los cambios normativos hasta 2019 se orientaron a sentar las bases de la visión del derecho educativo establecido por la actual administración; aunque también se identificaron reformas educativas con miras a mejorar el acceso a este derecho, algunas de ellas, como consecuencia de la contingencia sanitaria provocada por la propagación del virus SARS-CoV-2 (COVID-19) y la implementación de las medidas de distanciamiento social para su contención.⁷²

Derecho a la salud

En cuanto al derecho a la salud, también se identifican cambios normativos importantes. En primer lugar, en noviembre de 2019, se publicó el *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud (LGS) y de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud* (DOF, 2019r). Estos cambios normativos derivaron en la desaparición de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, encargada de operar el Seguro Popular, y la creación del Insabi, como instituto responsable de garantizar el cumplimiento de los objetivos de la LGS y de la coordinación entre los diferentes actores involucrados (DOF, 2019r).

Al respecto, el 8 de mayo de 2020, se reforma el artículo 4 de la CPEUM para establecer el sistema de salud para el bienestar, que busca garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social (Reyes-Morales *et al.*, 2019). Esta reforma se presentó en un momento crítico para el Sistema Nacional de Salud (SNS), pues fue aprobada poco más de un mes después de que la COVID-19 fuera declarada como pandemia, lo cual generó que la crisis sanitaria se desarrollara en un contexto de transición y en ausencia de documentos normativos que regulen y articulen la operación de las nuevas instancias⁷³ y actores involucrados en el SNS.

⁷² En el espacio educativo, las medidas de distanciamiento social se observaron en la suspensión de actividades escolares presenciales y su continuación a través de la modalidad a distancia, establecido en el Acuerdo número 02/03/20 emitido por la Secretaría de Educación Pública (SEP). Asimismo, la SEP diseñó la Estrategia Aprende en Casa, ante la necesidad de brindar una respuesta rápida que permitiera mantener el servicio educativo de tipo básico a través de los medios disponibles como la televisión, radio e internet y que comenzó transmisiones por estos medios a partir del 23 de marzo de 2020 para beneficiar a niñas, niños y adolescentes (NNA) que asisten a educación inicial, preescolar, primaria y secundaria (CONEVAL, 2021b).

⁷³ En agosto, noviembre y diciembre de 2020 se publicaron el Programa Sectorial de Salud 2020-2024, el Estatuto Orgánico y el Programa Institucional 2020-2024 del Insabi, respectivamente. El primero establece los objetivos, estrategias y acciones puntuales orientadas a disponer de un sistema único, público, gratuito y equitativo de salud que garantice el acceso efectivo de toda la población conforme al PND 2019-2024. Los dos últimos están dirigidos a aterrizar los principales objetivos del Instituto y sus estrategias de intervención.

En 2022, el gobierno federal decidió cambiar la estrategia y apostar a que estos esfuerzos se realizaran a través del Programa IMSS-Bienestar⁷⁴ en las entidades federativas que adoptaran libremente esta estrategia.⁷⁵ Esto con la finalidad de fortalecer la rectoría de la Secretaría de Salud sobre el SNS con un enfoque de salud pública, que permita que cualquier persona, sin importar su condición económica, social o cultural, se atendiera de manera digna, bajo cuidados integrales y eficientes, garantizando este derecho a toda la población.

Si bien, las últimas reformas a la LGS están orientadas a fortalecer el acceso normativo de las personas sin seguridad social a los servicios de salud y a garantizar los principios constitucionales, no se han realizado ajustes normativos al Reglamento de la LGS en materia del SNS que definan los mecanismos de coordinación de la Secretaría de Salud con el Insabi e IMSS-Bienestar y de estos con las entidades federativas.

Derecho a la seguridad social

En cuanto al derecho a la seguridad social, en los últimos años se han identificado algunas reformas que tienen como objetivo mejorar su cobertura y calidad. Por ejemplo, en 2018, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró que la fracción segunda del artículo 13 de la Ley del Seguro Social (LSS) era inconstitucional por excluir a las personas trabajadoras del hogar del régimen obligatorio⁷⁶ (OIT, 2020). Al respecto, el 2 de julio de 2019 se realizaron diversas reformas y adiciones a la LFT y la LSS (DOF, 2019), entre las cuales se puede destacar la obligatoriedad de que las personas trabajadoras del hogar cuenten con acceso a la seguridad social, además de otras prestaciones como vacaciones, prima vacacional, pagos de días de descanso y aguinaldo.

Asimismo, en enero de 2020, se aprobó el Convenio 189 sobre el Trabajo Decente para las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, adoptado en Ginebra el 16 de junio de 2011 (DOF, 2020a), el cual estableció que todos los miembros deberán adoptar medidas apropiadas a fin de asegurar que las personas trabajadoras domésticas dispongan de las mismas condiciones aplicables a las y los trabajadores en general con respecto a la protección de la seguridad social (OIT, 2011).⁷⁷ Si bien, esto supone un gran avance para lograr la igualdad en el acceso a la seguridad social para las y los trabajadores del hogar, aún existen otros grupos sin acceso a este derecho, como las personas jornaleras agrícolas, para quienes se deberán diseñar medidas conducentes a su incorporación y la de sus familias (CONEVAL, 2022d, p. 98).

⁷⁴ El 31 de agosto de 2022, se publicó el Decreto por el que se crea el organismo público descentralizado Servicios de Salud del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS-Bienestar), con el objeto de brindar a las personas sin afiliación a las instituciones de seguridad social atención integral gratuita médica y hospitalaria con medicamentos y demás insumos asociados, bajo criterios de universalidad e igualdad, en condiciones que les permitan el acceso progresivo, efectivo, oportuno, de calidad y sin discriminación alguna.

⁷⁵ Esta estrategia dio inicio en el estado de Tlaxcala, debido a que el Hospital General de Tlaxcala, inaugurado el 14 de julio de 2022, operará bajo el modelo de Atención del IMSS-Bienestar.

⁷⁶ Esta fracción anteriormente indicaba que las personas trabajadoras del hogar voluntariamente podrían ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio.

⁷⁷ De acuerdo con la *Gaceta Parlamentaria* número 6142-IV del jueves 27 de octubre de 2022, la Cámara de Diputados aprobó, con 486 votos a favor y una abstención, el proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social, en materia de personas trabajadoras del hogar, por lo cual pasa al Ejecutivo federal para los efectos constitucionales correspondientes. Con la aprobación de este decreto toda persona que contrate a una trabajadora del hogar tendrá la obligación de inscribirla al Instituto Mexicano del Seguro Social.

Por otro lado, en 2020, se aprobó una importante reforma a la LSS y a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, con el objeto de reducir el número de semanas cotizadas necesarias para obtener una pensión, pasando de 1,250 a 1,000; incrementar la aportación patronal de acuerdo con el salario base de cotización; aumentar y redistribuir la cuota social otorgada por el gobierno a las y los trabajadores con menos ingresos; y eliminar el monto único de pensión mínima garantizada (PMG), para pasar a un rango de \$ 2,622 a \$ 8,241 mensuales, en función del salario base de cotización y la edad de retiro (SHCP, 2021). Estos cambios podrán beneficiar a un mayor número de trabajadoras y trabajadores al reducir las semanas de cotización requeridas ante el IMSS y brindar una pensión más alta debido al incremento en las aportaciones a las cuentas individuales y a la flexibilización de la PMG, o bien, al incrementar el saldo de quienes no cumplan con los requisitos para pensionarse.

De igual forma, como se verá en el siguiente apartado, en 2021, se prohibió la subcontratación de personal mediante la reforma a la LFT (DOF, 2021e); a partir de la cual se pretende regularizar las prestaciones de seguridad social, entre otras acciones.

Derecho al trabajo

Entre 2019 y 2022 se identificaron dos importantes reformas relacionadas con el derecho al trabajo. La primera de ellas fue la reforma a la LFT en 2019 (DOF, 2019g), a partir de la cual se garantizó el derecho de libre afiliación sindical, la autonomía de los sindicatos, la prohibición de todo acto de injerencia por parte de los patrones y se establecieron procesos democráticos para la representación sindical. Además, se adicionó una etapa de conciliación obligatoria previo a un juicio laboral, y se establecieron bases normativas para tener juicios laborales más ágiles con un juez, mayor transparencia sindical y la inclusión de la perspectiva de género dentro de los sindicatos (STPS, 2019).

La implementación de la reforma a la LFT de 2019 está en curso, y se identificaron tres rutas de acción para su correcta implementación: supervisar los procesos de democracia sindical para asegurar la representatividad de las organizaciones de trabajadores en la negociación colectiva; garantizar el acceso a una justicia imparcial y oportuna; y mejorar las capacidades estatales de fiscalización para fortalecer el cumplimiento de las obligaciones patronales en temas prioritarios, como la formalización del empleo (CONEVAL, 2022d).

La segunda reforma laboral importante comenzó en 2020 (*Gaceta Parlamentaria*, 2020), y se materializó con la reforma a la LFT en 2021 (DOF, 2021e), con la cual se prohíbe la subcontratación de personal.⁷⁸ Esta reforma busca mejorar el ejercicio del derecho al trabajo al incrementar el empleo formal y regularizar sus prestaciones laborales y de seguridad social; reducir la evasión fiscal; otorgar mayor estabilidad y calidad en el empleo; y regular la prestación de servicios especializados (Ramírez *et al.*, 2021). Asimismo, busca reducir el uso de contratos temporales, ya que, aunque estos son formales y dan derecho a exigir las prestaciones legales, su utilización es una práctica enfocada, principalmente, a evitar el pago de indemnizaciones en caso de despidos, dándolos por terminados en el plazo establecido (CONEVAL, 2022d).

⁷⁸ Entendida como la disposición de trabajadores propios por parte de una persona física o moral en beneficio de otra.

Derecho a la vivienda digna y decorosa

En relación con el derecho a la vivienda, destacan tres cambios. En primer lugar, la reforma, en 2019, de la Ley de Vivienda (DOF, 2019h), para trasladar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) las atribuciones de la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi).⁷⁹ De esta manera, las facultades de la Conavi se limitaron a formular y ejecutar su programa institucional, así como implementar disposiciones y reglas de operación para llevar a cabo las acciones de vivienda del gobierno federal a fin de garantizar el derecho de las personas.

En segundo lugar, se identificaron dos cambios a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), publicados en el DOF el 16 de diciembre de 2020. Por un lado, se estableció que, si la persona trabajadora o sus beneficiarios no exigen dentro de un plazo de 10 años los recursos de la subcuenta de vivienda, el Infonavit podrá utilizarlos para constituir una reserva financiera que será administrada por el propio Instituto; no obstante, tanto la persona trabajadora como sus beneficiarios podrán acceder al mecanismo de reclamación de los recursos de manera permanente (DOF, 2020l).

De manera paralela, se adicionó la facultad del Infonavit de establecer y operar un sistema de financiamiento para que las personas trabajadoras puedan obtener crédito barato y suficiente para la adquisición en propiedad de suelo destinado a la construcción de vivienda (DOF, 2020m). Un cambio que implica el reto de asegurar que los recursos se destinen a la adquisición de suelo en condiciones de regularidad urbana, servicios y seguridad jurídica mínimas (Gómez del Campo, 2021).

Si bien la regulación en materia de vivienda ha avanzado, es necesario continuar trabajando en su implementación, la cual debe tener un enfoque de derechos para pensar en estrategias integrales que permitan atender y solucionar el acceso a la vivienda digna y decorosa para toda la población. Para ello, es necesario priorizar en los grupos históricamente discriminados, particularmente, en la población en situación de pobreza, mujeres y población indígena. Asimismo, es necesario evitar la dispersión de intervenciones y la desarticulación entre dependencias y órdenes de gobierno a través de la planeación sectorial y un modelo de coordinación en materia de vivienda. Al respecto, el CONEVAL (2019b) ha propuesto atender estas necesidades a partir de cinco retos: 1) mejorar el acceso físico y económico de vivienda de la población en situación de pobreza; 2) garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda; 3) garantizar la disponibilidad y acceso a infraestructura básica, complementaria y servicios básicos en la vivienda; 4) propiciar una mejor calidad comunitaria; y 5) mejorar la calidad de la planeación y el ordenamiento territorial para que tengan enfoque de sustentabilidad.

No discriminación

El gobierno federal instrumentó su política antidiscriminatoria a través de la publicación del Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2021-2024, el cual tiene un enfoque transversal y

⁷⁹ Formular, coordinar, ejecutar, evaluar y dar seguimiento a la Política Nacional de Vivienda, así como proponer, en su caso, las adecuaciones correspondientes, de conformidad con los objetivos y prioridades que establece el PND.

aborda distintas causas que explican el surgimiento y la persistencia de prácticas discriminatorias en distintos ámbitos prioritarios (DOF, 2021i). En el marco de esta política, entre 2019 y 2022, se identificaron cambios normativos vinculados al derecho a la no discriminación enfocados en tres rubros principales: mejorar la definición y alcance de la política de no discriminación, atender a grupos históricamente discriminados, y promover la igualdad entre mujeres y hombres.

En el caso del primer rubro, en 2022, se reformó la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED) para realizar precisiones que fortalezcan el concepto de discriminación, al incluir como motivo de discriminación la salud física o mental (DOF, 2022g). Asimismo, se observa un avance respecto al ejercicio del derecho a la no discriminación al incorporar nuevas medidas consideradas como discriminatorias en 2021 y 2022.⁸⁰

Respecto a la atención a grupos históricamente discriminados, en 2020, el Senado de la República elevó a rango constitucional cuatro medidas de protección que el Estado debe brindar a estos grupos para garantizar el ejercicio efectivo de sus derechos al otorgar un apoyo económico a personas con discapacidad permanente, priorizando a las personas menores de 18 años, indígenas y afromexicanos hasta 64 años y personas en condición de pobreza; de una pensión no contributiva para las personas adultas mayores de 68 años en adelante⁸¹ y, en el caso de personas indígenas y afromexicanas, a partir de 65 años; así como de becas para estudiantes de todos los niveles escolares, con prioridad para integrantes de familias que se encuentren en situación de pobreza (Senado de la República, 2020).

En 2021, se publicó el Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2021-2024, el que, como objetivo prioritario 4, reconoce a niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos (DOF, 2021u). Asimismo, en 2022, se reformó la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, señalando que las instituciones académicas deben coordinarse para desarrollar actividades de sensibilización sobre temas de igualdad de género para prevenir diferentes tipos de violencia y evitar la reproducción de roles estereotipados de género e impulsar la igualdad sustantiva (DOF, 2022b).

También, en 2022, se creó la Ley Federal de Protección del Patrimonio Cultural de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, con el propósito de reconocer y garantizar la protección, salvaguarda y desarrollo del patrimonio cultural y la propiedad intelectual colectiva de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas (DOF, 2022a).

Además, en 2022, se creó la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial para priorizar el desplazamiento de las personas, particularmente, de los grupos en situación de vulnerabilidad, personas que por su condición particular enfrenten algún tipo de exclusión, con el objetivo de disminuir los impactos negativos sociales de desigualdad (DOF, 2022f).

⁸⁰ Se adicionaron las fracciones XXX, XXXI, XXXII, XXXIII, XXXIV y XXXV al artículo 9 de la ley.

⁸¹ En el caso particular de las pensiones no contributivas para las personas adultas mayores, en julio de 2021, se modificaron las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, con la finalidad de ampliar la cobertura a partir de que las personas adultas mayores en el ámbito urbano cumplan 65 años y más (DOF, 2021f).

Respecto a la igualdad entre hombres y mujeres, en 2019, se reformaron los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la CPEUM (DOF, 2019j), en los que se establece la obligación de observar la paridad de género como principio para la elección de representantes de municipios con población indígena, en estructuras administrativas del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas, en la postulación de candidaturas de elección popular y en la integración de los ayuntamientos municipales.

Las leyes generales igualmente han transitado por diversas reformas y adiciones en materia de no discriminación para incentivar la igualdad de oportunidades. La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, se reformó para establecer la participación y representación paritaria de género en los espacios de toma de decisiones, con el objetivo de institucionalizar el cierre de brechas en cargos públicos y promover el empoderamiento de las mujeres en los espacios públicos y privados (DOF, 2022h); de la misma manera, para fomentar la participación y representación de las mujeres en la vida deportiva, académica y de la ciencia y tecnología (DOF, 2022e). Estos cambios reflejan la importancia de diseñar estrategias de atención integral en la que se vinculen las acciones para fomentar la autonomía y empoderamiento económico de las mujeres (CONEVAL, 2022a).

En lo que respecta a temas de salud, se han realizado reformas durante 2022 a la LGS para establecer que la información de campañas de salud debe contribuir a la salud igualitaria entre mujeres y hombres a fin de que cuenten con servicios especializados y específicos. Aunado a esto, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad adicionó la importancia de impulsar la igualdad de oportunidades, tomando en cuenta el empoderamiento de las mujeres como grupo históricamente discriminado (DOF, 2022c).

Si bien, el marco normativo nacional en materia de no discriminación ha presentado avances en los últimos años, aún persisten prácticas sociales e institucionales que generan exclusión, particularmente, hacia los grupos históricamente discriminados. De acuerdo con el CONEVAL (2022a) y a la Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) 2017 (INEGI, 2018a),⁸² los principales grupos afectados son la población indígena, personas con discapacidad, mujeres, personas adultas mayores, niñas y niños, principalmente, de 9 a 11 años. En tal sentido, es necesario actualizar los datos sobre discriminación para diseñar y aplicar políticas públicas en materia de no discriminación bajo un marco de igualdad de oportunidades, reducción de brechas y suprimir la exclusión que experimentan los diferentes grupos históricamente discriminados.

Derecho al medio ambiente sano

A partir de 2021 se identificaron cambios normativos dirigidos a fomentar estrategias de cuidado ambiental. En enero de ese año, se adicionó a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) deberá establecer acuerdos de colaboración con instituciones ambientales para capacitar a los integrantes del servicio militar para la ejecución de

⁸² La ENADIS 2017 contó con módulos por grupo con diferentes opciones de respuesta, por lo que las principales problemáticas declaradas por grupo no son comparables.

actividades tendientes a proteger el medio ambiente (DOF, 2021b). Por otro lado, en marzo de 2022, se reformó la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes para incluir a niñas, niños y adolescentes en el respeto al medio ambiente, inculcando en ellos la adopción de estilos de vida sustentables (DOF, 2022b). Mientras que, en abril de ese año, se reformó la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para incluir a instituciones académicas y de investigación en el establecimiento de mecanismos de coordinación, inducción y concertación en materia ambiental (DOF, 2022d).

Si bien lo anterior supone un avance en acciones que buscan la preservación del medio ambiente a través de un enfoque transversal, es necesario regular acciones concretas que promuevan un medio ambiente sano, a través de mejorar la calidad del aire, incrementar la inversión y corresponsabilidad de las entidades federativas para la implementación de energías limpias y reducir la vulnerabilidad de la población a eventos catastróficos como sequías y lluvias torrenciales producto del cambio climático (CONEVAL, 2018e).

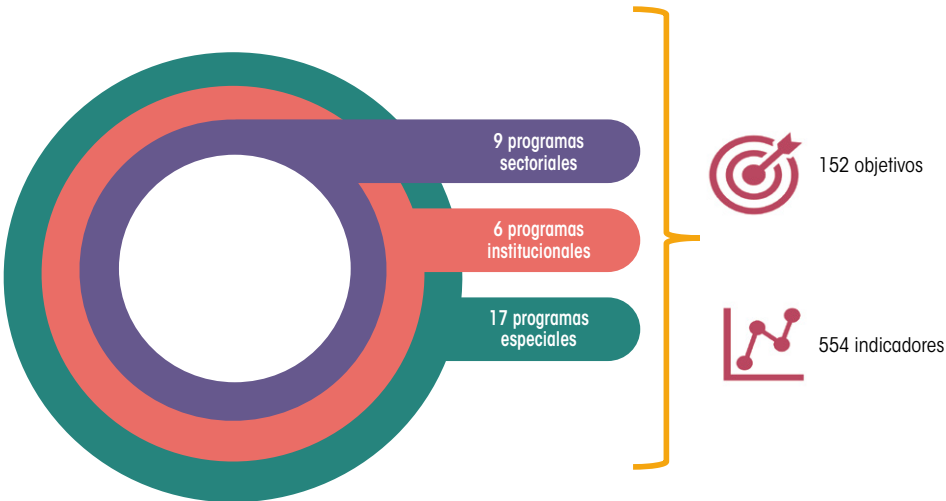
Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

La ruta del desarrollo del país se encuentra trazada en el PND 2019-2024 y en sus programas derivados (sectoriales, regionales, institucionales y especiales), a través de los cuales se definen los objetivos estratégicos para lograr que la población viva en un entorno de bienestar.⁸³ En cuanto a desarrollo social o bienestar, el CONEVAL identificó que actualmente se publicaron en el DOF 32 programas derivados del PND 2019-2024,⁸⁴ que a través de 152 objetivos delinean las prioridades nacionales en cada uno de los sectores del ámbito social. Dichos objetivos se monitorean por medio de 554 indicadores con la finalidad de analizar el cumplimiento de sus metas intermedias y el avance en su meta sexenal (ver figura 13).

⁸³ Los programas sectoriales rigen el desempeño de las actividades del sector administrativo responsable, los especiales, las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector, los institucionales, las previsiones del programa sectorial y los regionales perfilan los objetivos de las regiones consideradas estratégicas o prioritarias.

⁸⁴ Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural; Programa Sectorial de Economía; Programa Sectorial de Bienestar; Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Programa Sectorial de Educación; Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Programa Sectorial de Salud; Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social; Programa Sectorial de Cultura; Programa Institucional del Instituto de los Pueblos Indígenas; Programa Institucional del Instituto Nacional de las Mujeres; Programa Institucional del Instituto Mexicano del Seguro Social; Programa Institucional del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; Programa Institucional del Instituto de Salud para el Bienestar; Programa Institucional del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable; Programa Especial para la Productividad y la Competitividad; Programa de Fomento a la Economía Social; Programa Especial de los Pueblos Indígenas; Programa Nacional de Desarrollo Social; Programa Nacional de Juventud; Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes; Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; Programa Nacional de Vivienda; Programa Nacional para la Igualdad entre Hombres y Mujeres; Programa Nacional Hídrico; Programa Nacional Forestal; Programa Especial de Cambio Climático; Programa Nacional de Asistencia Social; Programa Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil; Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación.; Programa Nacional de Pesca y Acuicultura.

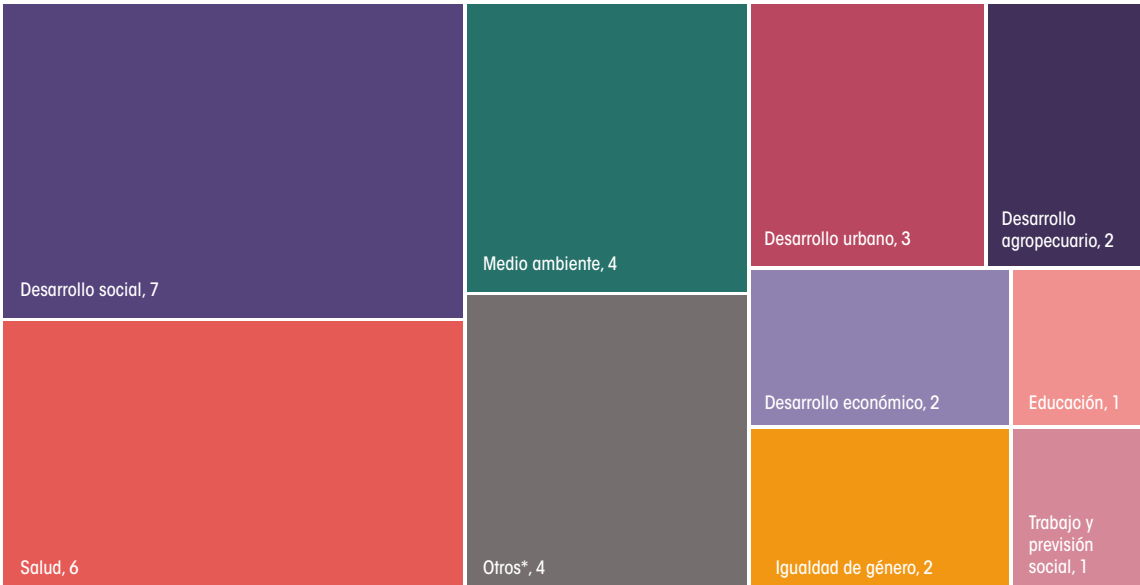
Figura 13. Programas del ámbito social derivados del PND 2019-2024



Fuente: elaborado por el CONEVAL.

Al respecto, es posible agrupar estos programas a partir de 10 sectores vinculados a las temáticas que definen las prioridades nacionales de desarrollo social:⁸⁵ desarrollo agropecuario, desarrollo económico, desarrollo social, desarrollo urbano, educación, igualdad de género, medio ambiente, salud, trabajo y previsión social, educación y otros. Aquellas que concentran el mayor número de programas derivados son: desarrollo social, salud, y medio ambiente (ver figura 14).

Figura 14. Temáticas de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024



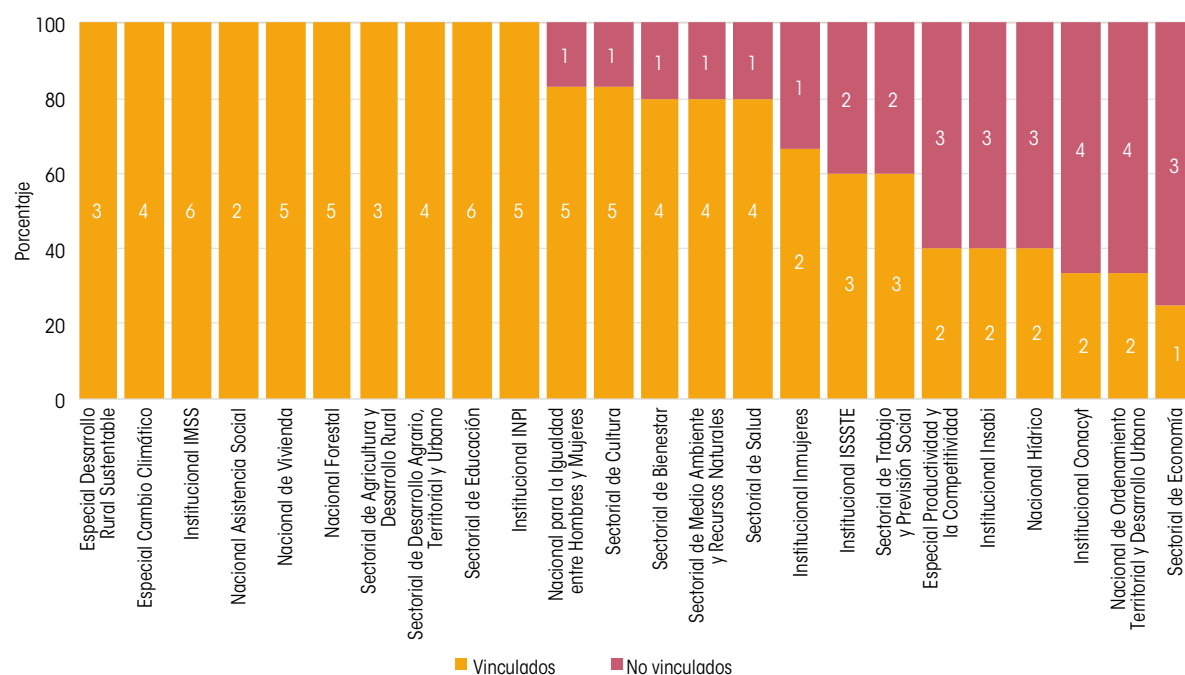
*Incluye el Programa Sectorial de Cultura; el Programa Institucional del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Programa Nacional de Pesca y Acuicultura.

Fuente: elaborado por el CONEVAL.

⁸⁵ Con base en la clasificación que se utiliza en el Sistema de Monitoreo de la Política de Desarrollo Social, en el Módulo de Indicadores de la Política Social, disponible para su consulta en: <http://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/HomeSIPOL.aspx>

Los programas y acciones sociales pueden alinearse a los objetivos de los programas derivados del PND 2019-2024. Al respecto, de los 152 objetivos de los programas derivados, 84 (55%) son retomados por algún programa o acción social; esto implica que, de los 32 programas derivados, solo 24 tienen vinculado al menos un programa o acción social a alguno de sus objetivos (ver gráfica 57). Destaca que los objetivos de diez programas se encuentran vinculados en su totalidad con algún programa presupuestario del ámbito social, y en contraste, ocho programas no tienen vinculado ningún programa de desarrollo social.

Gráfica 57. Número de programas y acciones sociales vinculados con programas derivados del PND 2019-2024



Fuente: elaborado por el CONEVAL.

Para monitorear las prioridades nacionales se analiza cómo han avanzado los indicadores respecto de su meta sexenal. Esto es relevante, ya que contar con esta información permite, por una parte, conocer los avances que se están teniendo en el logro de los objetivos sectoriales y, por otra, identificar si es necesario reorientar las estrategias para alcanzar los objetivos planteados. En 2021 se identifican 330 indicadores asociados con objetivos vinculados con programas sociales, sin embargo, solo 108 (32.7%) cuentan con información suficiente para analizar el avance de su meta sexenal.⁸⁶

Al respecto, considerando que 2021, último año de reporte, coincide con la mitad de la administración, se esperaría que los indicadores tuvieran un avance de alrededor de 50%, pero dado que el comportamiento no necesariamente es lineal se establece un rango de avance adecuado de 40% a 54%. En ese sentido, de los indicadores que reportaron información (ver gráfica 58), solo 9.3% presentó un avance adecuado; mientras que 73.2% se ubicó en las categorías extremas, es decir, 41.7%

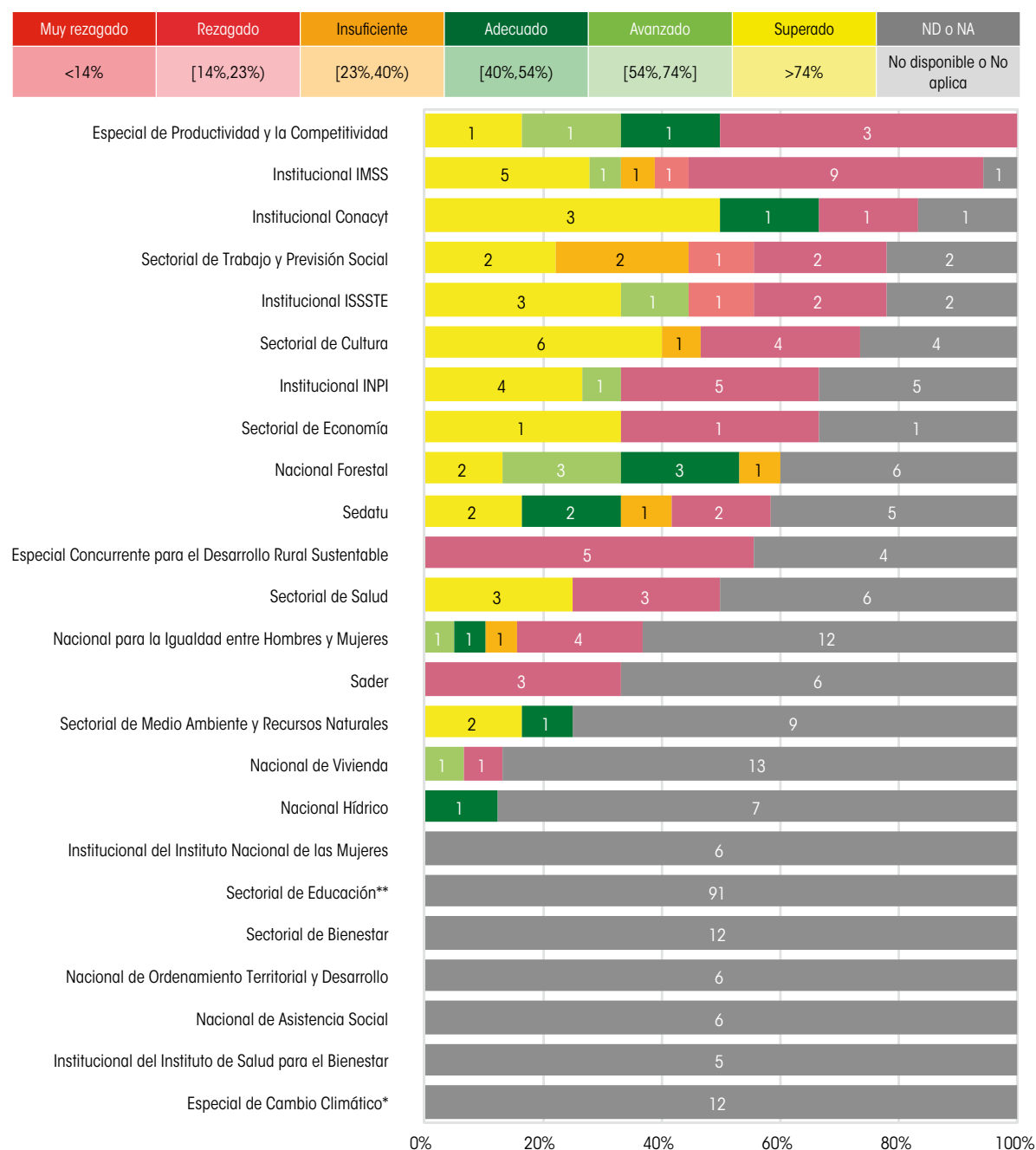
⁸⁶ El requisito para realizar el análisis del avance de meta sexenal de los indicadores es que cuenten con los siguientes elementos: línea base, meta 2024 y valor alcanzado 2021.

alcanzó un avance muy rezagado y 31.5% uno superado, en otras palabras, su avance fue menor a 14% respecto de la meta sexenal o superior a 74%, respectivamente. Esto puede interpretarse como un reflejo del establecimiento de metas no consistentes con la evolución histórica de las prioridades, que lleva a definir metas poco o demasiado retadoras.

Algunos indicadores de resultados vinculados a los programas presupuestarios y asociados a las temáticas de salud, bienestar económico y educación que reportaron un avance adecuado son los siguientes: disminuyó la tasa de fecundidad adolescente, descendió la brecha salarial entre hombres y mujeres y aumentó la tasa de población adulta con educación al menos de nivel medio superior. Por el contrario, entre los indicadores que alcanzaron un desempeño rezagado o incluso negativo, destacan los siguientes vinculados a la temática de salud: la cobertura de vacunación en niñas y niños de un año con esquema completo disminuyó por abajo del valor de su línea base de 2018; la razón de mortalidad materna y la tasa de mortalidad por diabetes mellitus y enfermedades cardiovasculares aumentaron.

Se considera fundamental prestar atención en los rezagos identificados ya que el PND 2019-2024 y sus programas derivados constituyen el nivel estratégico de planeación, toda vez que en ellos se definen los grandes objetivos de política pública que se buscan alcanzar. Sin embargo, para lograrlos, es necesario un nivel operativo de planeación que defina acciones concretas, lo que se plasma en los programas presupuestarios, a través de los cuales se entregan bienes y servicios que inciden en las condiciones de vida de la población, por lo que resulta central que los niveles estratégico y operativo de planeación se vinculen apropiadamente.

Gráfica 58. Avance sexenal de los indicadores, 2021



* Este programa no estaba obligado a reportar, ya que tenía una vigencia menor a tres meses durante 2021.

** El Programa Sectorial de Educación sí presentó su Informe de Avances y Resultados 2021; sin embargo, todos sus indicadores se reportaron con No Aplica o No Disponible para 2021.

Fuente: elaborado por el CONEVAL.

Cambios en la estructura programática de los programas y acciones de desarrollo social

El Gobierno federal de México cuenta con una oferta amplia de programas y acciones de desarrollo social⁸⁷ (estructura programática) que es dinámica y responde a las necesidades y problemáticas públicas presentes en la población, que a su vez se reflejan en las prioridades de atención de cada administración. Al respecto, con la finalidad de dar cumplimiento a los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, desde 2019 se registran cambios en la estructura programática de desarrollo social en el ámbito federal, centrados en nueve categorías.⁸⁸

En 2019 se crearon 17 programas nuevos, 17 se eliminaron, 7 presentaron una fusión, 7 tuvieron modificaciones de nombre o clave, 3 programas tuvieron una escisión y 3 se resectorizaron; esto resultó en un incremento de la oferta programática, que pasó de 150 en 2018, a 154 en 2019. Para 2020, se registró la escisión de 15 programas, seguido de la eliminación de 13, la modificación de nombre o clave de nueve, así como 7 programas nuevos, 5 fusionados y un programa reincorporado; en total, se contaba con 153 programas y acciones de desarrollo social (ver gráfica 59).

En 2021, hubo una disminución en el número de programas con respecto a 2020, pasando de 153 a 125; lo anterior fue resultado de la fusión de 25 programas, 18 fueron eliminados, 7 tuvieron modificación de nombre o clave, 5 presentaron escisión, se registraron 3 programas nuevos y hubo 2 resectorizaciones. Mientras que, para 2022 se eliminaron 4 programas y 2 fueron resectorizados y fusionados en un programa, para un total de 120 programas (ver gráfica 59).

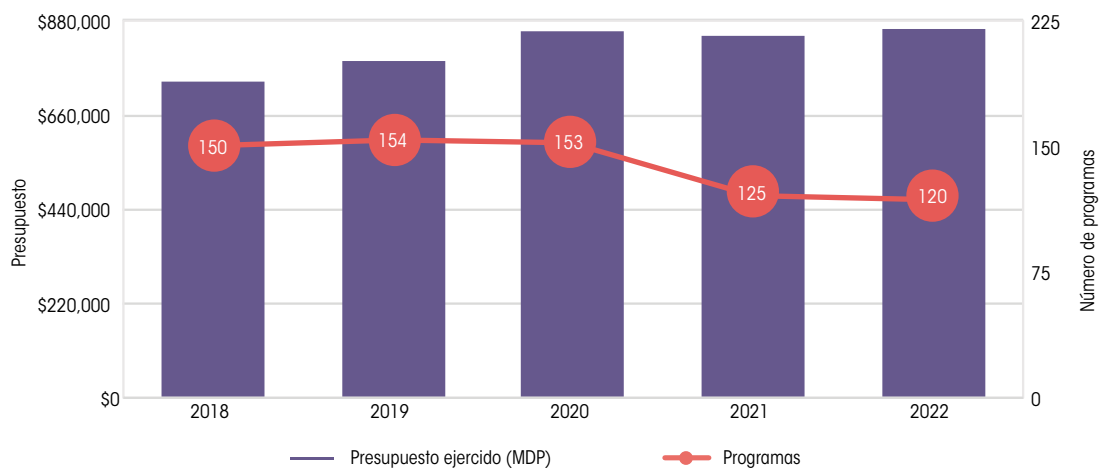
En términos presupuestales (ver gráfica 59), en 2019 se registró un incremento 6.4% en términos reales respecto a 2018; situación que se replicó en 2020 respecto a 2019, con un aumento de 8.6%. Por el contrario, en 2021 se presenta una reducción de 1.18%. Para 2022, comparando el presupuesto ejercido de 2021 contra el aprobado en 2022, se identifica un aumento de 2%.

En relación con las dependencias, se identifica que la SEP, la Secretaría de Bienestar, el IMSS y la Secretaría de Salud (Salud) son las dependencias con mayor presupuesto ejercido en el periodo 2018-2021. Para 2022, estas dependencias concentran 84.3% del presupuesto aprobado, siendo la SEP la que cuenta con mayor presupuesto, así como con mayor número de programas en el periodo (ver cuadro 7).

⁸⁷ Los programas de desarrollo social son las intervenciones presupuestarias alineadas a alguno de los derechos sociales, y que son de modalidad S (Reglas de Operación) o U (Otros programas de subsidios). Las acciones de desarrollo social son las intervenciones presupuestarias alineadas a alguno de los derechos sociales y que son de modalidad E (Prestación de Servicios Públicos) o B (Provisión de Bienes Públicos) (CONEVAL, 2021h).

⁸⁸ Las categorías son: nuevo, eliminado, fusión, escisión, modificación, re-sectorización, reincorporación, operación conjunta y sin cambios. Para más detalle consulte: "Evolución de los programas sociales 2008-2022", disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Evolucion_Programatica_2008-2022.zip

Gráfica 59. Número de programas y acciones federales de desarrollo social y presupuesto ejercido, millones de pesos constantes a precios de 2012. México, 2018-2022



Nota: en 2022 se presenta el presupuesto aprobado en el PEF.

Fuente: elaborado por el CONEVAL con base en el Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2018-2021 y el Listado de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2022.

En concordancia con lo anterior, de los 120 programas y acciones incluidos en el Listado Federal de 2022,⁸⁹ cuatro de estos concentran 51.4% del presupuesto asignado para el año referido: Atención a la Salud (E011), Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (S176), Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral (U013) y Subsidios para organismos descentralizados estatales (U006), estas intervenciones se encuentran en el IMSS, Bienestar, Salud y SEP, respectivamente.

⁸⁹ Disponible para su consulta en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Documents/Inventarios_Anteriores/Listado_2022.zip

Cuadro 7. Programas y acciones federales de desarrollo social por dependencia y presupuesto ejercido (MDP)*. México, 2018-2022

Dependencia	2018		2019		2020		2021		2022	
	No. programas	Presupuesto ejercido	No. programas	Presupuesto ejercido	No. programas	Presupuesto ejercido	No. programas	Presupuesto ejercido	No. programas	Presupuesto aprobado
SEP	34	213,931.8	37	244,807.3	41	245,092.5	30	250,050.6	30	231,735.4
Bienestar ¹	18	104,812.9	14	106,206.8	13	127,373.4	11	140,777.4	7	191,122.0
IMSS	6	182,148.2	6	185,658.9	6	199,709.7	6	207,860.4	6	187,327.4
Salud	17	83,289.1	16	86,530.3	17	109,637.5	14	115,151.5	13	115,514.7
ISSSTE	7	37,832.5	7	42,462.9	9	45,342.1	9	29,694.3	9	35,787.8
Sader ²	16	49,577.1	23	40,811.5	15	29,926.9	10	30,931.8	10	31,709.8
Conacyt	7	18,351.8	6	16,622.2	5	16,396.8	3	15,796.1	3	16,740.6
IMSS-Bienestar ³	1	9,375.3	1	9,046.4	1	9,699.7	1	9,471.3	1	15,528.1
STPS	3	1,368.4	4	19,130.2	4	18,792.5	5	14,822.8	5	14,687.9
Sedatu	8	9,652.1	7	12,829.5	6	8,529.9	6	11,280.3	6	7,039.1
Cultura	10	8,731.8	11	8,112.1	11	7,040.0	13	6,869.5	13	5,838.1
Semarnat	12	8,906.1	12	6,466.2	10	5,658.3	10	6,822.4	10	4,453.6
INPI ⁴	4	3,440.2	4	3,222.4	4	1,244.2	2	1,852.1	2	1,744.8
SE	7	4,048.5	8	2,990.6	6	28,332.8	4	1,562.8	2	427.4
Inmujeres	1	257.9	1	251.3	1	176.1	1	239.1	1	248.5
Agroasemex	1	1,197.3	1	797.1	1	56.7	-	-	-	-
SCT	1	893.9	-	-	-	-	-	-	-	-
Sectur	1	753.9	-	-	-	-	-	-	-	-
Bansefi	1	24.0	-	-	-	-	-	-	-	-
SHCP-IMSS ⁵	-	-	-	-	2	207.1	-	-	-	-
SHCP-ISSSTE ⁵	-	-	-	-	1	0.0	-	-	-	-
Segob	-	-	-	-	-	-	-	-	2	464.9
Total de registros	155 ⁶	738,592.9	158 ⁷	785,945.6	153	853,216.6	125	843,182.5	120	860,370.1

* Millones de pesos constantes, a precios de 2012.

Notas: 1/Hasta 2018 Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol); 2/Hasta 2018 Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa); 3/Hasta 2018 IMSS-Prospera; 4/Hasta 2018 Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI); 5/ En el ramo 19 Aportaciones a Seguridad Social, los programas Seguridad Social Cañeros (U001) y Subsidio por Cáncer IMSS (U003) están bajo la coordinación de SHCP e IMSS; mientras que, el Programa Subsidio por Cáncer ISSSTE (U004) es operado por SCHP e ISSSTE, el cual no reportó presupuesto ejercido en 2020 de acuerdo con Cuenta Pública 2020; 6/El Inventario Federal 2018 se compone por 150 programas y acciones de desarrollo social; sin embargo, el S071 "Programa de Empleo Temporal" es operado por tres dependencias (Sedesol, SCT y Semarnat). Por otro lado, los programas E010 "Servicios de Educación Superior y Posgrado", E011 "Desarrollo Cultural" y S243 "Programa Nacional de Becas" son operados por dos dependencias (SEP y Cultura). Cada dependencia genera su propia información, por lo que el número total de registros en el Inventario Federal 2018 corresponde a 155. 7/El Inventario Federal 2019 se compone por 154 programas y acciones de desarrollo social; sin embargo, los programas E010 "Servicios de Educación Superior y Posgrado", E011 "Desarrollo Cultural" y S243 "Programa Nacional de Becas" son operados por dos dependencias (SEP y Cultura). Por otro lado, el S174 Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras es operado por Bienestar y Salud. Cada dependencia genera su propia información, por lo que el número total de registros en el Inventario Federal 2019 corresponde a 158

Fuente: elaborado por el CONEVAL con base en el Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2018-2021 y el Listado de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2022.

Por otro lado, en la Ficha de Monitoreo y Evaluación 2021-2022, se identificó a los programas y acciones de desarrollo social que atienden a grupos históricamente discriminados (GHD); al respecto se encontró que 80 programas y acciones reportaron atender a alguno de los GHD, de los cuales 17 atendieron solo a uno; mientras que 63 brindaron apoyos a más de uno, entre los que se encuentran población indígena, mujeres, personas con discapacidad, así como niñas, niños y adolescentes (ver figura 15).

Figura 15. Número de programas con atención a GHD. México, 2021



Nota: en cada categoría, entre paréntesis, se muestra el número de programas vinculados.

Fuente: elaborado por el CONEVAL con base en las FMyE 2021-2022.

Por otro lado, 29 programas dirigen sus apoyos a empresas, áreas naturales protegidas o entidades federativas; mientras que 15 programas no contaban con información disponible sobre la atención a estos grupos.

Evolución de los programas prioritarios de la administración 2018-2022

El PND 2019-2024 se posiciona como el instrumento que enuncia e identifica las problemáticas nacionales y que describe diversas propuestas de solución con una proyección sexenal, cuya contribución se establece en un modelo que concibe el bienestar desde una perspectiva de derechos y de curso de vida (Gobierno de México, 2019; SHCP, 2019).

Bajo este contexto los programas prioritarios buscan apoyar a los sectores más vulnerables de la población a través de intervenciones diversas con objetivos como la mejora educativa y laboral, el bienestar económico y social, entre otros. A tres años de su implementación, resulta oportuno generar información sobre su evolución y avance para analizar la manera en la que buscan atender estas problemáticas sociales.

Este ejercicio toma como referencia a los programas sociales prioritarios⁹⁰ (ver cuadro 8) de la presente administración para caracterizar sus aspectos más representativos, precisar los cambios que han tenido en el periodo 2018-2022 y ahondar en sus poblaciones, cobertura y presupuesto.⁹¹

Cuadro 8. Listado de programas prioritarios por dependencia. México, 2022

Dependencia	Información de los programas	
	Ramo, clave y modalidad presupuestaria	Nombre del programa
Bienestar	20-S174	Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras
	20-S176	Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores
	20-S286	Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente
	20-S287	Sembrando Vida
	20-S285	Programa de Microcréditos para el Bienestar
SEP	11-S072	Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez
	11-U083	Universidades para el Bienestar Benito Juárez García
	11-S311	Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez
	11-S283	Jóvenes Escribiendo el Futuro
Sader	8-S290	Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos
	8-S292	Fertilizantes
	8-S293	Producción para el Bienestar
Sedatu	15-S273	Programa de Mejoramiento Urbano (PMU)
	15-S281	Programa Nacional de Reconstrucción
STPS	14-S280	Jóvenes Construyendo el Futuro
Salud	12-U013	Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral

Fuente: elaborado por el CONEVAL.

Caracterización de los cambios en los objetivos y componentes de los programas prioritarios

Los objetivos de los programas de desarrollo social representan los propósitos para los cuales fueron creados, estos deben estar orientados a solucionar una problemática que se haya identificado en la población (CONEVAL, 2020a). Como estas problemáticas, los objetivos no son estáticos, en esta sección se exponen los cambios principales que han tenido lugar en los objetivos (generales y específicos) de los programas prioritarios en el periodo 2018-2022; así como en sus componentes, es decir, los bienes o servicios que entrega el programa para lograr su propósito (CONEVAL, s.f.b).

⁹⁰ Aunque el Programa Crédito Ganadero a la Palabra se consideraba un programa prioritario, no se incluye en este análisis porque fue eliminado en 2021.

⁹¹ Para el análisis se realizó trabajo de gabinete que consistió en la identificación y delimitación de sus objetivos (generales y específicos), componentes, nivel de cobertura (considerando la población potencial, atendida y objetivo) y presupuesto (asignado y ejercido), a través de instrumentos como los Criterios, Lineamientos y Reglas de Operación de 2019 a 2022; así como el uso de documentos generados por el CONEVAL en los que ya se han realizado esfuerzos previos para la definición de estos elementos, entre los que destacan: 1) Fichas de Monitoreo y Evaluación; 2) Consideraciones para el Proceso Presupuestario y; 3) Evolución de la población potencial, objetivo y atendida de los programas y acciones de desarrollo social del Gobierno federal.

En lo que respecta al Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, aun cuando su objetivo principal tuvo modificaciones desde 2019, han estado vinculadas con las edades de las personas que pueden ser beneficiarias (este último punto se analiza con mayor detalle en la siguiente sección), pero conserva su concepción básica de contribuir a la protección social de las personas adultas mayores por medio de apoyos económicos. La cantidad del apoyo se ha ido incrementando gradualmente de \$1,275 pesos bimestrales en 2019 a \$1,925 en 2022. Sin embargo, resalta que desde 2019 preserva los apoyos económicos, pero elimina las acciones adicionales de protección social, como la celebración de convenios por parte de los responsables del programa para impulsar mecanismos que promuevan fuentes adicionales de ingreso a las personas beneficiarias, convirtiéndose en un programa exclusivamente de transferencias monetarias no condicionadas (DOF, 2019c, 2019u, 2020n, 2021q).

En contraste, los componentes del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, que inicialmente solo contemplaba un apoyo económico bimestral de \$1,275 pesos, se agregó en 2020 un pago por única ocasión que se otorga cuando la persona beneficiaria fallece y en 2022 añadió otro componente para otorgar vales para servicios de rehabilitación en los establecimientos de salud de carácter público o privado. Por lo que las personas beneficiarias puedan acceder a servicios, adicional a la compensación económica que ofrece. En cuanto a su objetivo, permanece la idea central de mejorar el ingreso monetario de los hogares de las personas mexicanas con discapacidad permanente (DOF, 2019b, 2020c, 2020o, 2021g, 2021o).

Una de las temáticas a las que se orientan los programas prioritarios es el rezago urbano y mejoramiento de infraestructura, en específico el Programa Nacional de Reconstrucción y el Programa de Mejoramiento Urbano. Este último ha ajustado las demarcaciones territoriales en las que se enfoca,⁹² pero desde su creación en 2019 hasta 2022 contribuye a mejorar las condiciones de habitabilidad. A nivel de sus componentes, se aprecia la consolidación de una atención más integral que contempla como vertientes: el mejoramiento de barrios; la regulación y certeza jurídica; la planeación urbana, metropolitana y ordenamiento territorial; y la ejecución de obras comunitarias (DOF, 2019e, 2020f, 2020t, 2021v). Por otro lado, el Programa Nacional de Reconstrucción continúa con su propósito de atender a los municipios afectados por los sismos de septiembre de 2017 y febrero de 2018 mediante proyectos de infraestructura en viviendas, instituciones educativas, de salud y en bienes culturales, históricos, arqueológicos y artísticos (DOF, 2019f, 2020k, 2021a, 2021w).

En cuanto a los programas prioritarios el Programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez, Jóvenes Escribiendo el Futuro, Universidades para el Bienestar Benito Juárez García, y Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez, los cuatro orientados a la educación, en específico a impulsar la permanencia de los estudiantes y la conclusión de sus estudios en los diferentes niveles educativos a nivel nacional, el cambio más notorio de los primeros dos es la actualización de los montos de las becas para 2022 (DOF, 2020j, 2020i, 2020q, 2020s, 2021m, 2021s).

⁹² En 2019 se definían como AGEB urbanas y localidades menores de 5,000 habitantes que presentan medio, alto y muy alto déficit en condiciones de habitabilidad (DOF, 2019e). Para 2020 se modificó a ciudades de 50,000 habitantes o más que forman parte del Sistema Urbano Nacional (SUN) 2018 (DOF, 2020f) y nuevamente se actualizó en 2021 a municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México de las ciudades de 15,000 habitantes o más que forman parte del Sistema Urbano Nacional (SUN) 2018 (DOF, 2020t).

El Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez tiene como objetivo contribuir al bienestar social e igualdad mediante la ampliación de las capacidades asociadas a la educación. El cambio más relevante en este periodo, en términos de objetivos y componentes, fue la ampliación de montos y en 2022 no se contempla el apoyo que otorgaba a las niñas, niños y adolescentes con calidad de víctima, migrante, refugiados y/o en condición de desplazamiento forzado interno (DOF, 2019s, 2020r, 2021r).

El Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, creado en 2019, tiene como objetivo central el mejoramiento de las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de las madres, padres solos o tutores que trabajan, buscan empleo o estudian, a partir de una transferencia monetaria. En 2022 se observa un ajuste relevante, pues su objetivo deja de centrarse en las madres, padres solos y tutores para buscar mejorar las condiciones de los derechos sociales de niñas, niños, adolescentes y jóvenes (DOF, 2019d, 2019t, 2020p, 2021n).

El Programa Jóvenes Construyendo el Futuro ha mantenido constante su propósito y los medios para lograrlo, pues desde su creación en 2019 y hasta 2022 busca incluir en actividades productivas a jóvenes de 18 a 29 años que no estudian ni trabajan, otorgando becas, seguro médico y constancias de capacitación (DOF, 2019k, 2020b, 2021p). Asimismo, en 2020 se incorporó una modalidad denominada Mes 13 al Programa de Microcréditos para el Bienestar, para fomentar las actividades productivas de las personas que fueron beneficiarias de Jóvenes construyendo el Futuro (DOF, 2020e).

En general se observa que los programas conservan la noción central de su propósito, pero han modificado la manera en la que lo hacen, ya sea incrementando el monto de las transferencias que entregan o adicionando componentes (complementándose con servicios). Sin embargo, siguen estando concentrados mayoritariamente en la entrega de transferencias monetarias.

Poblaciones, cobertura y presupuesto de los programas prioritarios

La cobertura y el presupuesto son elementos esenciales de los programas presupuestarios de desarrollo social. Por una parte, la cobertura muestra el panorama sobre la población en la que se busca incidir para atender determinado problema público (CONEVAL, s.f.a); mientras que el presupuesto es un elemento fundamental para que logren sus objetivos. La definición y cuantificación de la población potencial, la población objetivo y la población atendida⁹³ son aspectos considerados para determinar la cobertura, por lo que se retoman en esta sección para analizar la evolución que tuvieron los programas prioritarios en el tema.

En términos de cobertura, los principales cambios de los programas prioritarios se observan en la definición de su población objetivo, la cual se ha ajustado entre 2019 y 2022, principalmente en la unidad de medida y los criterios para la elegibilidad. El único programa que ha mantenido inalterada

⁹³ La población potencial se refiere a la población total que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención. Mientras que la población objetivo es aquella que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad. Por su parte, la población atendida es la beneficiada por un programa en un ejercicio fiscal (CONEVAL, 2021h).

su población objetivo, de acuerdo con la información de las Reglas de Operación para el periodo 2019-2022, es Jóvenes Construyendo el Futuro, que la define como “jóvenes entre 18 a 29 años que actualmente no estudian y no trabajan y declaren estar en condiciones de participar en el Programa” (DOF, 2019k, 2020b, 2020d, 2021p).

Algunos de los ajustes que se han suscitado de 2019 a 2022 en este rubro son, por ejemplo, en el Programa Nacional de Reconstrucción, cuya cuantificación de la población objetivo pasó de localidades a municipios entre 2019 y 2020, este cambio permanece hasta 2022 (DOF, 2019f, 2020k, 2021w). Algo semejante sucedió con el Programa de Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral, que en 2019 definió a su población como Establecimientos de Salud en las Entidades Federativas, mientras que para 2020 fueron las Entidades Federativas (Salud, 2019, 2020).

Otro caso es el del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, que a partir de 2021 disminuyó la edad para ser beneficiario del programa a 65 años o más sin distinción de pertenecer a la población indígena (en 2019 y 2020 la edad era de 68 años o más para la población no indígena) (DOF, 2019c, 2019u, 2020n). Al mismo tiempo, el Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente modificó la edad límite de una parte de su población objetivo, de manera que las personas con discapacidad permanente podían ser beneficiarios hasta los 64 años y no hasta los 67 como se estipulaba previo a 2021. De manera que las modificaciones en sus poblaciones no hacen posible recibir ambos programas de pensiones simultáneamente (DOF, 2019b, 2020c, 2020o, 2021g).

Por otro lado, destaca que, como parte de las definiciones de la población objetivo, los programas prioritarios consideran los criterios para la definición de las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP): porcentaje de población indígena, altos niveles de marginación y altos índices de violencia.

Ahora bien, es pertinente analizar cómo han avanzado estas intervenciones en la atención de la población objetivo y la atendida, con la finalidad de tener un panorama sobre el progreso en la atención del objetivo para el que fueron creados. Los programas prioritarios con mayor cobertura⁹⁴ en 2021 fueron Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral y Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez. Destaca este último, dado que en 2020 su cobertura fue de apenas 14.9% y en 2021 pasó a 105.2%. Esto se debe, por un lado, a que de 2020 a 2021 su población potencial disminuyó de 27,883,898 a 5,352,028. Por otro lado, sí hubo un aumento en la población atendida en este periodo, la cual era de 4,161,296 en 2020 y para 2021 5,632,698 (CONEVAL, 2021d, 2022h). Al respecto, si bien se han dado avances en la cobertura de este programa en particular, aún se identifican retos importantes para atender a la población en situación de pobreza que asisten a educación pública obligatoria (ver “Derecho a la educación”, p. 117). Por otro lado, es importante señalar que el programa fue creado a inicios del 2019 y en 2020 se modificó la metodología para cuantificar la población objetivo (ver cuadro 9).

⁹⁴ La cobertura se refiere al porcentaje de la población potencial que está siendo atendida por la intervención.

Cuadro 9. Cobertura de los programas prioritarios (porcentaje). México, 2019-2021

Nombre del programa	Cobertura (población atendida / población potencial)		
	2019	2020	2021
Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos	2.5	2.7	3.1
Programa de Mejoramiento Urbano	3.4	2.2	4.1
Programa de Microcréditos para el Bienestar	9.0	9.4	4.4
Fertilizantes*	ND	10.4	6.3
Programa de Apoyo para el Bienestar de la Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras	6.4	7.8	9.0
Jóvenes Construyendo el Futuro	48.7	10.9	13.2
Programa Nacional de Reconstrucción	20.2	16.7	14.4
Jóvenes Escribiendo el Futuro	7.4	9.3	14.8
Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	39.2	12.8	16.0
Sembrando Vida	9.5	16.7	18.1
Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez	100.0	20.3	31.1
Producción para el Bienestar	69.2	72.9	64.5
Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	90.3	79.7	94.0
Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral	37.3	100.0	100.0
Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez	13.8	14.9	105.2
Universidades para el Bienestar Benito Juárez García**	35,935.8	15.7	ND

Nota: no se incluye el Programa Crédito Ganadero a la Palabra porque fue eliminado en 2021.

* En 2019 el programa no tenía cuantificada a su población objetivo.

** No es posible hacer un análisis de la información del programa para 2021, debido a que no se reportó la información sobre sus poblaciones.

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en información de los Inventarios CONEVAL de Programas y Acciones de Desarrollo Social 2019 (CONEVAL, 2020g), 2020 (CONEVAL, 2021g) y las Fichas de Monitoreo y Evaluación 2021-2022 (CONEVAL, 2022h).

Por otro lado, Universidades para el Bienestar Benito Juárez García tuvo una cobertura superior de la que había planteado como su población potencial durante 2019, lo cual más allá de reflejar una cobertura amplia, puede revelar las dificultades para definir la metodología para cuantificarla. Esto dado que su población potencial (109) estaba definida en términos de comunidades y municipios de entre 15,000 y 45,000 habitantes, en donde más de la mitad de la población se encontrara en condiciones de alta y muy alta marginación; mientras que su población objetivo se refería a los aspirantes a cursar estudios de tipo superior en comunidades en que más de la mitad de la población se encuentre en condiciones de alta y muy alta marginación, estudios de bachillerato terminados y disponibilidad para dedicarse a cursar una modalidad presencial de estudios profesionales en las áreas de conocimiento disponibles en el Programa (DOF, 2019a). También destaca sobre la cobertura del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro que de 2019 a 2020 tuvo una reducción notable de su población atendida (pasó de 1,120,543 a 444,585) (DOF, 2020c, 2021a).

El análisis de la cobertura de los programas no estaría completo sin mencionar los cambios que se han presentado en su presupuesto, pues estos son los recursos que les permiten operar y atender a su población. Al respecto, los programas prioritarios con el mayor presupuesto ejercido han sido Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores y Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral. El presupuesto ejercido de estos programas supera

los cien millones de pesos. En contraste, el siguiente programa prioritario con el mayor presupuesto ejercido en 2021 fue el de Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez (con 32,975.3 millones de pesos) y el que tuvo el menor presupuesto ejercido de todos los programas prioritarios fue Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (987.1 millones) (ver cuadro 10).

Cuadro 10. Presupuesto ejercido (en millones de pesos) de los programas prioritarios. México, 2019-2021

Nombre del programa	2019	2020	2021
Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	\$ 113,068.5	\$ 127,627.5	\$ 150,085.0
Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral	\$ 4,743.2	\$ 105,278.9	\$ 101,562.6
Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez	\$ 25,049.2	\$ 31,691.3	\$ 32,975.3
Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez	\$ 25,801.7	\$ 29,010.2	\$ 31,352.4
Jóvenes Construyendo el Futuro	\$ 23,915.2	\$ 24,856.5	\$ 20,528.6
Sembrando Vida	\$ 14,648.1	\$ 27,307.3	\$ 28,152.8
Producción para el Bienestar	\$ 11,132.4	\$ 10,810.5	\$ 13,454.7
Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	\$ 8,295.2	\$ 12,005.9	\$ 15,500.8
Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos	\$ 8,100.0	\$ 10,614.7	\$ 7,440.2
Programa de Mejoramiento Urbano	\$ 7,665.5	\$ 4,685.9	\$ 9,823.2
Programa Nacional de Reconstrucción	\$ 7,066.7	\$ 2,591.2	\$ 1,163.3
Jóvenes Escribiendo el Futuro	\$ 6,210.6	\$ 7,505.3	\$ 9,824.7
Programa de Microcréditos para el Bienestar	\$ 2,188.2	\$ 2,370.1	\$ -
Programa de Apoyo para el Bienestar de la Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras	\$ 1,975.1	\$ 1,771.6	\$ 2,413.1
Fertilizantes	\$ 1,204.7	\$ 1,896.7	\$ 2,201.7
Universidades para el Bienestar Benito Juárez García	\$ 957.6	\$ 986.3	\$ 987.1
Total general	\$ 263,001.7	\$ 401,009.7	\$ 427,465.4

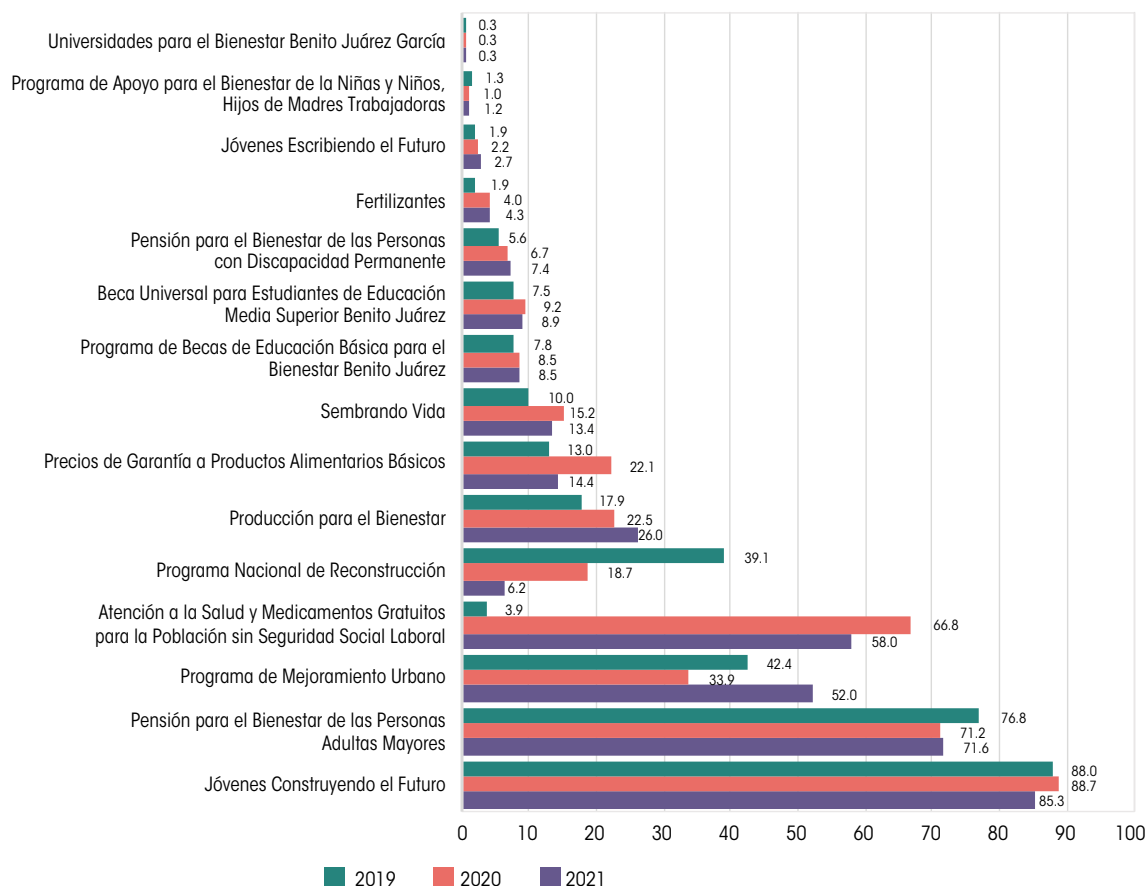
Fuente: elaborado por el CONEVAL con base Consideraciones para el Proceso Presupuestario 2023, con información obtenida de la Cuenta de la Hacienda Pública que emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) anualmente.

Debido a la complejidad que implican las problemáticas sociales que la política de desarrollo social busca atender, los programas prioritarios son operados por distintas Secretarías de Estado que pertenecen a sectores específicos en el tema que cada uno trata. Por ello, aunque el presupuesto de algunas intervenciones parezca no ser tan grande en comparación con otras, esta podría estar concentrando gran parte de los recursos del Sector al que está adscrita. Realizando este análisis tomando como referencia el Ramo de las Secretarías⁹⁵ con programas prioritarios establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación se observa que, los programas Jóvenes Construyendo el Futuro, Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores y el Programa de Mejoramiento Urbano son los que concentran el mayor porcentaje de presupuesto de sus Ramos (Trabajo y Previsión Social, Bienestar

⁹⁵ Los Ramos que se incluyeron son los siguientes: Ramo 08 Agricultura y Desarrollo Rural; Ramo 10 Economía; Ramo 11 Educación Pública; Ramo 12 Salud; Ramo 14 Trabajo y Previsión Social; Ramo 15 Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y Ramo 20 Bienestar.

y Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, respectivamente). En el caso de los dos primeros programas mencionados, su presupuesto reúne más del 50% de los recursos asignados al sector al que pertenecen, lo que da indicios de su relevancia (ver gráfica 60).

Gráfica 60. Porcentaje de participación del presupuesto de los programas prioritarios en su respectivo Ramo. 2019-2021



Nota: no se incluye el Programa Crédito Ganadero a la Palabra, dado que fue eliminado en 2021 ni el Programa de Microcréditos para el Bienestar porque no se cuenta con la información.

Fuente: elaborado por el CONEVAL con base en Consideraciones para el Proceso Presupuestario 2023.

En el otro extremo, con una proporción menos significativa del presupuesto del sector se encuentran el Programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García y Programa de Apoyo para el Bienestar de la Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras.

En el caso del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores tiene sus antecedentes en administraciones pasadas, cuando operaba con objetivos y criterios distintos que fueron modificados en 2019. La presencia de este programa, vista por medio de sus recursos presupuestales, también fue modificada ya que, previo a 2019, su presupuesto se mantenía alrededor de 35% de los recursos totales asignados al sector⁹⁶ y a partir de 2019 este porcentaje se duplicó (pasó de 35.4% a 76.8% de 2018 a 2019, y para 2021 en 71.6%) (CONEVAL, 2022h).

⁹⁶ Se refiere al sector 20. Bienestar, antes 20. Desarrollo Social.

Lo anterior puede tener sustento en el rediseño del Programa Pensión para Adultos Mayores, el cual consideraba como criterio para su población objetivo a los adultos mayores que no recibían pensión contributiva (DOF, 2017); mientras que el Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores no tiene este criterio (DOF, 2019c), por lo que la población a la que busca atender es más extensa. Esto también forma parte del enfoque universal de la política social de la presente administración del Gobierno federal.

Por otro lado, derivado de la fusión en 2021 del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras con el de Seguro de Vida para Jefas de Familia, se agregó la denominada Modalidad B, que se refiere al apoyo para niñas, niños y adolescentes en orfandad materna (DOF, 2020p). Lo anterior se asocia al aumento de presupuesto respecto a 2020 (pasó de ejercer 1,771.6 millones de pesos en 2020 a 2,413.1 en 2021) (CONEVAL, 2022a).

El análisis de este apartado deja ver que el propósito para el que fueron creados los programas prioritarios se ha mantenido relativamente constante desde el inicio de la administración, salvo algunas excepciones. Los mayores cambios se han dado en la definición de las poblaciones a las que buscan atender y en los apoyos que entregan. De 2018 a 2019 (para los programas que tienen antecedentes previos a 2019) es posible identificar una tendencia de transitar hacia las transferencias económicas; mientras que de 2019 a 2020 los cambios en este rubro son en aspectos menos relevantes como la actualización de los montos. Por último, considerando su presupuesto, los programas que parecen tener mayor relevancia son Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, Jóvenes Construyendo el Futuro y Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral, cuyo enfoque puede resumirse en temas de protección social y empleo.

Incidencia redistributiva de los programas federales de desarrollo social

En general, el ideal es que el gasto público contribuya a los objetivos de redistribución y reducción de la pobreza en la población a través de su incidencia en el ingreso de los hogares (Manzanares, 2013). En México, una parte de este gasto se materializa en programas y acciones de desarrollo social, buscando principalmente tener un efecto en aquellas personas que se encuentran en los deciles más bajos de la distribución de ingresos (SHCP, 2022a, p. 46), así como contribuir al bienestar económico y a solucionar los problemas sociales que se presentan en la población y que impiden el goce y disfrute de sus derechos (CONEVAL, 2021h).

Como se ha observado a lo largo del documento, y específicamente en el apartado previo, el periodo 2018-2022 se ha caracterizado por diversos cambios sobre la forma en la que se conciben e implementan los programas de desarrollo social, los cuales se dieron principalmente entre 2018 y 2019, en línea con el cambio de gobierno en el ámbito federal. A partir de 2019 la política de bienestar buscó integrar un enfoque universal, dando paso a una reestructura de los programas sociales existentes en el orden federal, a partir de cambios en el diseño de ciertos programas (objetivos, poblaciones e, incluso, los mecanismos de apoyo), así como la creación de otros.

Ante esa situación, resulta relevante analizar los distintos aspectos de la incidencia de las transferencias sociales a través de los programas federales de desarrollo social en el ingreso de las personas, o su distribución entre la población, de tal forma que permita contribuir al análisis de la implementación de política social del Gobierno federal actual.

Consideraciones metodológicas

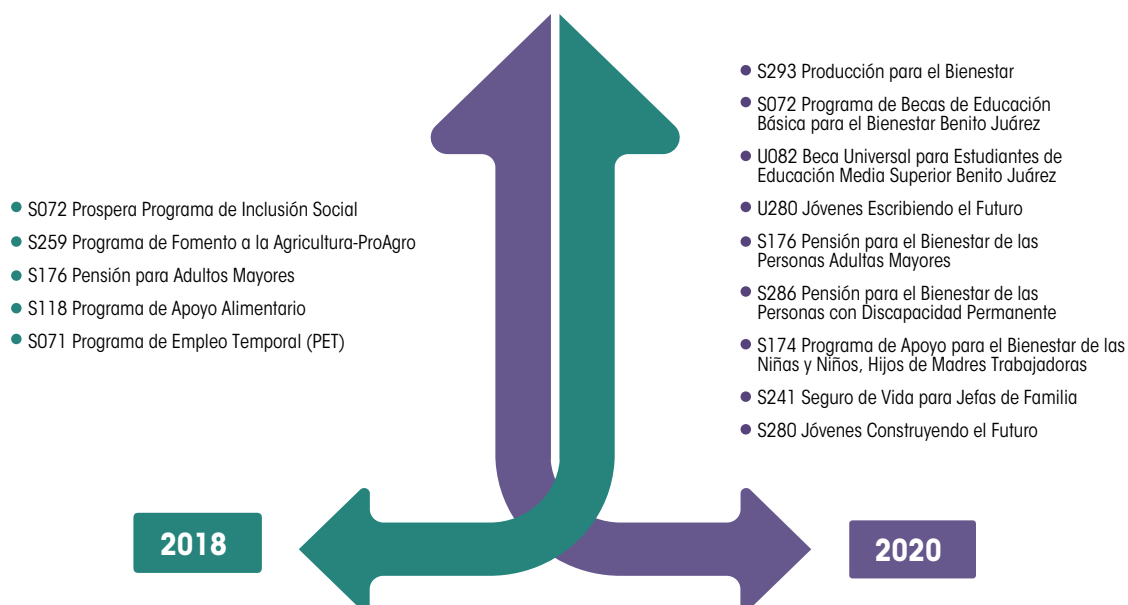
Es importante mencionar que el presente análisis cuenta con una serie de precisiones metodológicas a tomar en cuenta. En primer lugar, en términos de su alcance, se busca analizar únicamente la incidencia de los programas federales de desarrollo social en el ingreso de las personas. En este sentido, se consideran los ingresos por programas sociales que son claramente identificables en la fuente de información utilizada (ENIGH 2018 y 2020), por lo que no se incluyen aquellas transferencias que agrupan categorías por temáticas (específicamente las claves de ingresos por transferencias referentes a *Becas provenientes del gobierno*, *Beneficio de otros programas para adultos mayores* y *Beneficios de otros programas sociales*), ya que no es posible distinguir el origen de sus recursos (federal, estatal o municipal), ni atribuir el grado de progresividad a alguna intervención federal en particular.

Además, este apartado se desarrolló con base en la ENIGH 2018 y 2020, la cual no retoma el total de programas federales de desarrollo social; asimismo, considerando los objetivos y alcances de este documento, no se incorporaron fuentes de información adicionales. En ese sentido, solamente es posible realizar un análisis parcial de la incidencia y progresividad de los programas federales de desarrollo social.

Siguiendo con el instrumento, de acuerdo con el INEGI (2021c), los resultados de la ENIGH 2020 recuperan los cambios en los ingresos de los hogares por las medidas de confinamiento y el cierre de actividades económicas en México derivados de la contingencia sanitaria por la COVID-19. En este contexto también se identificó un mayor rechazo para aceptar las entrevistas cara a cara en las viviendas seleccionadas (INEGI, 2021f).

Por otro lado, los resultados presentados no son estrictamente comparables en el periodo mencionado por diversos motivos. A saber, la oferta gubernamental de programas federales de desarrollo social que se capturan en la ENIGH es diferente para estos dos años, no solo en el número sino en los programas que se incluyen (ver figura 16). Por ejemplo, en 2018 se reporta información sobre los programas de Apoyo Alimentario y de Empleo Temporal, pero ya no se incluyen en la edición 2020.

Figura 16. Programas federales de desarrollo social de los que se recupera información sobre ingreso por transferencias en la ENIGH 2018 y 2020



Nota: los nombres de los programas sociales se recuperan del Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2018 y 2020, por lo que difieren de los nombres reportados por la ENIGH que para su edición 2018 considera las categorías de ingresos por transferencias de programas federales de desarrollo social a partir de los siguientes nombres: Beneficio de Prospera (Oportunidades, Progres), Beneficio de Procampo, Beneficio del Programa 65 y más, Beneficio de la Tarjeta SinHambre (PAL), Beneficio del Programa de Empleo Temporal. Mientras que para 2020 se reportan los siguientes nombres: Beneficio de Procampo/ProAgro Productivo/Producción para el Bienestar, Beca Bienestar para las Familias de Educación Básica (Prospera), Beca Benito Juárez para Jóvenes de Educación Media Superior, Beca Jóvenes Escribiendo el Futuro de Educación Superior, Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, Pensión para el Bienestar de Personas con Discapacidad, Apoyo para el Bienestar de los Hijos de Madres Trabajadoras, Seguro de vida para Jefas de Familia, Programa Jóvenes Construyendo el Futuro.

Fuente: elaborado por el CONEVAL con información de la ENIGH 2018 y 2020 reportada por el INEGI.

Existen casos como el Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez (S072), que se creó como un nuevo programa y se eliminó, por su parte, Prospera Programa de Inclusión Social (S072) (CONEVAL, 2020e); o como el Programa Producción para el Bienestar (S293) que se integró por componentes del Programa de Fomento Agrícola (S259) y del Programa de Apoyo a Pequeños Productores (S266) (CONEVAL, 2020f); además del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (S176) el cual surge a partir de un rediseño del Programa Pensión para Adultos Mayores con la finalidad de reconocer a todas las personas adultas mayores como titulares de derechos (DOF, 2019c). Por lo tanto, considerando los cambios encontrados en la definición de propósito, de la población objetivo y de los mecanismos de atención, estos programas sociales corresponden a intervenciones distintas entre ambos periodos, sin embargo, sirven como punto de referencia para analizar las implicaciones de los cambios en la política social.

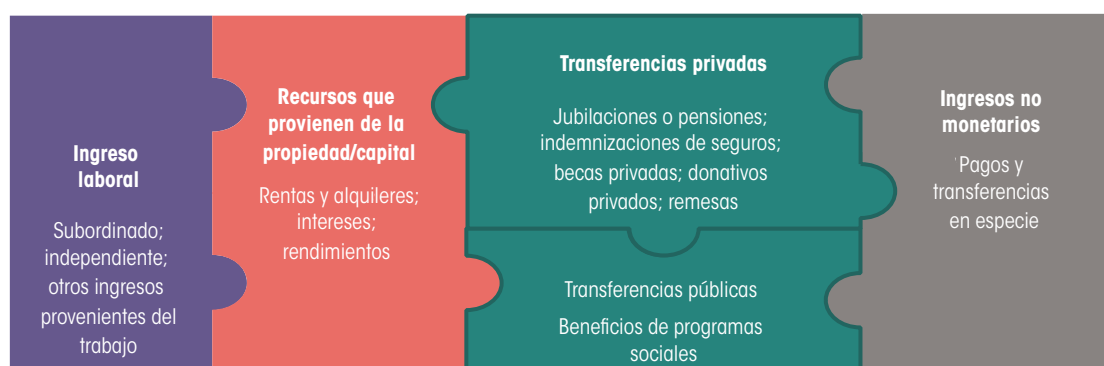
Por lo anterior, los resultados derivados de este análisis deberán tomarse con cautela, debido a que el reporte de los beneficios provenientes de los programas federales de desarrollo social pudo verse afectado por los cambios suscitados en el diseño de los programas, por los cambios en el instrumento, así como por el periodo de levantamiento de la información. Al respecto de esto último, es importante recordar que la ENIGH 2018 se levantó en el último año de gobierno de la administración pasada,

lo que podría sugerir un mayor conocimiento de la población de los programas sociales implementados por la misma; situación contraria en la ENIGH 2020, la cual se registró durante el segundo año de implementación de los programas prioritarios de la administración 2018-2024 y que además se pudo ver afectada por la pandemia.

Incidencia de los programas federales de desarrollo social en el ingreso

La primera aproximación para conocer el papel de los programas federales de desarrollo social en el ingreso de las personas se hace a partir de la construcción del ingreso corriente total per cápita (ICTPC) mensual establecido por el CONEVAL, con la finalidad de conocer su composición según la fuente de la que proviene.⁹⁷ El ICTPC se conforma, en primer lugar, a partir de los ingresos monetarios, integrado, a su vez, por los distintos componentes del ingreso laboral, los ingresos por rentas o aprovechamientos del capital y las transferencias públicas y privadas; y, en segundo lugar, los ingresos no monetarios, que son pagos y transferencias en especie (ver figura 17).

Figura 17. Componentes del ingreso corriente total per cápita



Fuente: elaborado por el CONEVAL con base en la tercera edición de la Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México.

Como se indicó previamente (ver "Contexto microeconómico", p. 40), dentro de los elementos que componen el ICTPC, las transferencias monetarias son la segunda categoría con mayor peso en el ingreso corriente monetario de las personas. Al respecto, a partir de los ingresos que las personas reportaron recibir como transferencias monetarias⁹⁸ en 2018 y 2020, se obtuvo que, en 2018 el ingreso por programas federales de desarrollo social⁹⁹ representó 65.0% del ingreso monetario per cápita por transferencias del primer decil, mientras que en el décimo decil fue de 0.7%. En 2020, la proporción del ingreso por programas federales de desarrollo social reportó una disminución para el primer decil al

⁹⁷ Para mayor información sobre la metodología para la construcción del ICTPC, se sugiere revisar Anexo 1. Nota conceptual sobre el análisis de progresividad de los programas federales de desarrollo social y Anexo 2.

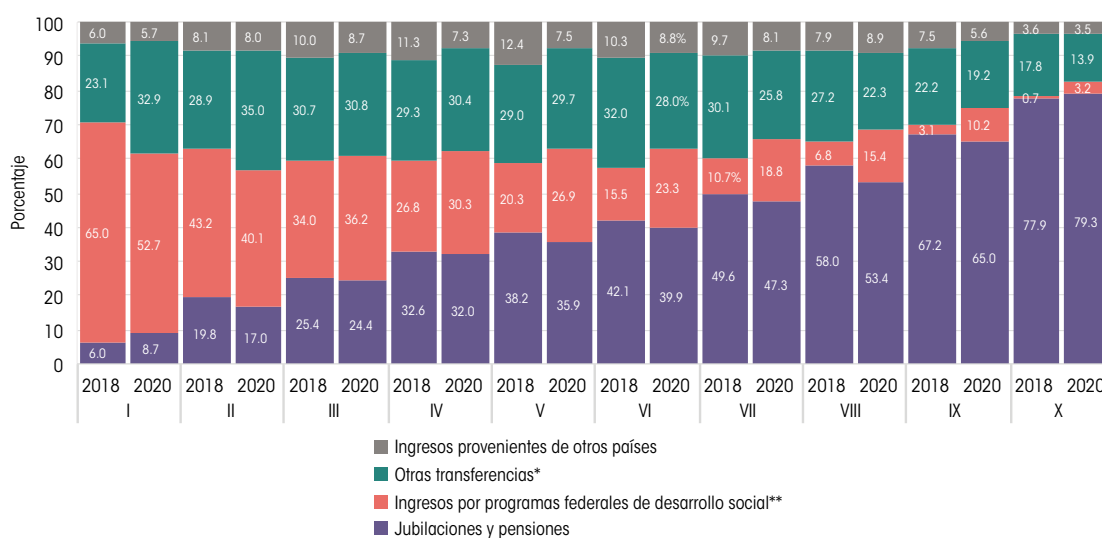
⁹⁸ En este caso, se consideran como transferencias monetarias, aquellas provenientes de los programas federales de desarrollo social, así como jubilaciones y pensiones; ingresos provenientes de otros países; indemnizaciones de seguros contra riesgos a terceros, por accidentes de trabajo y por despido y retiro voluntario; becas de instituciones privadas; donativos de instituciones y otros hogares; becas provenientes del gobierno; beneficio de otros programas para adultos mayores y beneficios de otros programas sociales.

⁹⁹ Para efectos de este análisis el ingreso por transferencias por programas federales de desarrollo social comprende únicamente los ingresos reportados y que son específicamente atribuidos a algún programa federal de desarrollo social, en la encuesta se reportan ingresos por categorías como becas provenientes del gobierno, beneficio de otros programas para adultos mayores y beneficios de otros programas sociales, cabe señalar que, al no ser posible atribuir los ingresos de estas categorías a programas federales de desarrollo social en específico, además de no ser posible identificar el origen de su recursos (federal, estatal o municipal), estos tres conceptos no se consideran como parte del ingreso por transferencias por programas federales de desarrollo social.

ubicarse en 52.7%; mientras que para el último decil representó un incremento al situarse en 3.2% (ver gráfica 61).

A pesar de la disminución en la proporción de los ingresos provenientes de programas federales de desarrollo social en los primeros deciles, estos ingresos siguen teniendo un peso importante en las transferencias monetarias de las personas y, por ende, en su ingreso corriente total. En 2018, el ingreso por programas federales de desarrollo social representó 18.7% del ICTPC del primer decil, mientras que en el décimo decil fue de 0.1%. En 2020, esta proporción reportó una disminución para el primer decil al situarse en 12.5%; en contraste en el último decil aumentó a 0.6%.

Gráfica 61. Proporción del ingreso monetario per cápita mensual por transferencias, según fuente de ingresos y decil de ICTPC. México, 2018 y 2020



*La categoría "Otras transferencias" engloba las claves de ingresos por transferencias referentes a indemnizaciones de seguros contra riesgos a terceros, por accidentes de trabajo y por despido y retiro voluntario; Becas de instituciones privadas; Donativos de instituciones y otros hogares; Becas provenientes del gobierno; Beneficio de otros programas para adultos mayores y Beneficios de otros programas sociales.

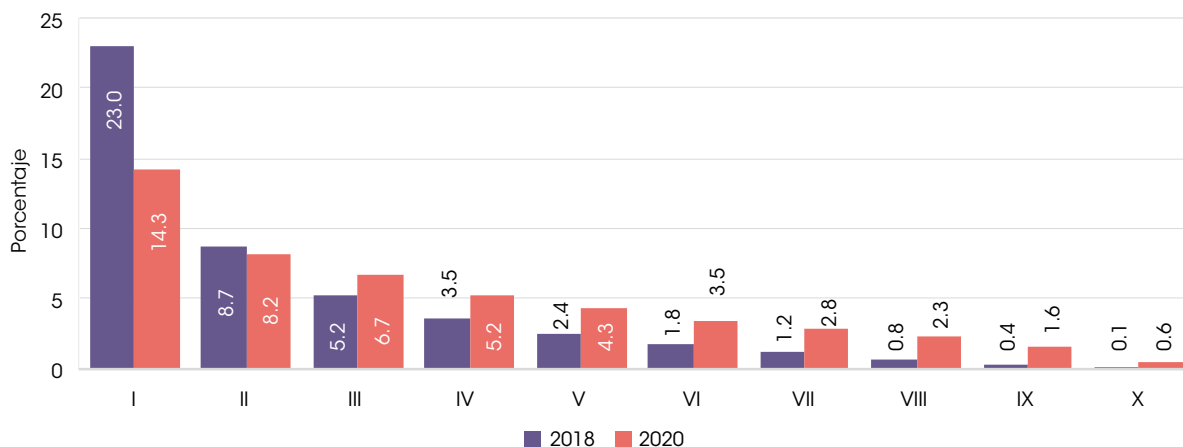
**Los ingresos por programas federales de desarrollo social comprenden únicamente los ingresos reportados que son específicamente atribuidos a algún programa social del orden federal.

Fuente: elaborado por el CONEVAL con información de la ENIGH 2018 y 2020 reportada por el INEGI.

En este sentido, considerando los ingresos per cápita¹⁰⁰ que se perciben por medio de programas federales de desarrollo social captados en la ENIGH 2018 y 2020, es posible observar que las transferencias por estos programas sociales del ámbito federal incrementan el ICTPC en una proporción mayor en los primeros deciles, y esta tendencia se reduce conforme se avanza hacia el último decil. Sin embargo, se identificó que, para el primer decil en 2020 el ICTPC aumentó en menor medida (14.3%) que en 2018 (23.0%) después de haber contabilizado los ingresos monetarios por transferencias por programas federales de desarrollo social; a su vez, para estos mismos años, el ICTPC del último decil aumentó 0.1 y 0.6% respectivamente, como resultado de las transferencias por programas federales de desarrollo social (ver gráfica 62).

¹⁰⁰ Para efectos de este análisis, se considera que una persona recibe ingresos por transferencias por programas federales de desarrollo social si reportó ingresos por alguno de los programas captados en la encuesta, no se consideraron criterios de elegibilidad, ni se acotó el análisis a la población objetivo de los programas sociales. Por lo tanto, las cifras reportadas no son comparables con los registros administrativos de los programas sobre el total de personas atendidas.

Gráfica 62. Variación porcentual del ICTPC después de considerar las transferencias por programas federales de desarrollo social, según decil de ICTPC. México, 2018 y 2020



Nota: para el cálculo de la variación porcentual del ICTPC se consideraron a las personas que reportaron recibir ingresos por programas federales de desarrollo social, es decir, si indicaron ingresos monetarios por alguno de los programas sociales federales captados en la encuesta. Para 2018 se consideran los ingresos de los programas: Prospera Programa de Inclusión Social, Programa de Empleo Temporal (PET), Programa de Apoyo Alimentario, Programa de Fomento a la Agricultura-ProAgro, Pensión para Adultos Mayores. Para 2020 se consideran los ingresos de los programas: Producción para el Bienestar, Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez, Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez, Jóvenes Escribiendo el Futuro, Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, Seguro de Vida para Jefas de Familia y Jóvenes Construyendo el Futuro.

Fuente: elaborado por el CONEVAL con información de la ENIGH 2018 y 2020 reportada por el INEGI.

En 2020, de los nueve¹⁰¹ programas federales de desarrollo social reportados por la ENIGH, son tres los programas con mayor peso en el ingreso por transferencias por programas sociales de las personas: Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez y Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez. Para el decil I estos programas representaron 39.5%, 28.7% y 12.6% respectivamente, del ingreso por programas sociales, por otra parte, para el decil X representaron 77.6%, 2.8% y 8.5% respectivamente.

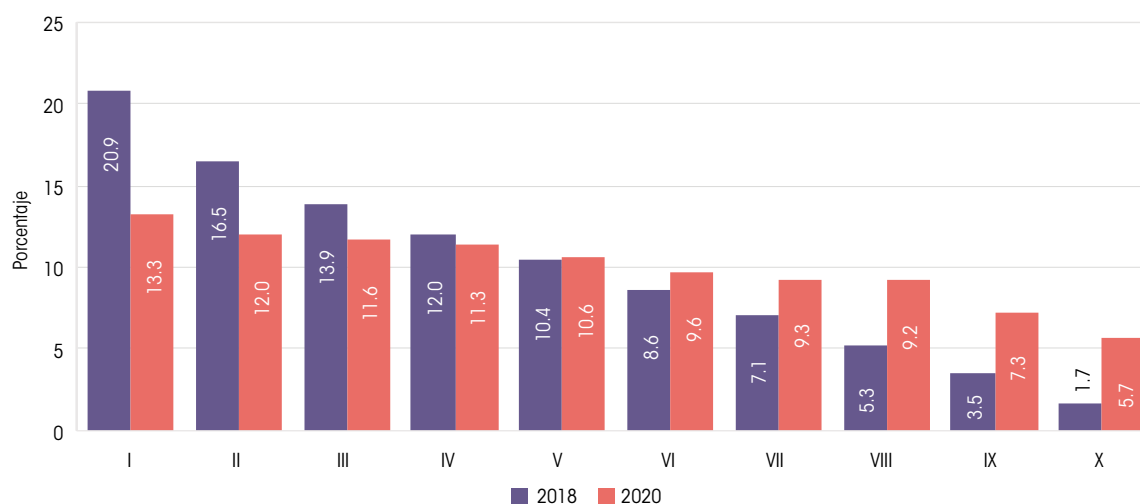
Distribución de los apoyos entre la población

A pesar de los cambios en cuanto a la incidencia de los programas federales de desarrollo social en el ICTPC, no se identificaron modificaciones significativas en términos de la proporción total de personas que reportaron ser beneficiarias de algún programa federal de desarrollo social en 2018 y 2020 (29.9% y 30.3% respectivamente). Al explorar la distribución de personas que reportaron recibir programas federales de desarrollo social según decil de ICTPC, se puede observar que, para ambos años del análisis, las personas de los primeros deciles fueron las que más reportaron recibir estos programas (ver gráfica 63).

¹⁰¹ Los ingresos por programas federales de desarrollo social captados en la ENIGH en 2020 fueron: Producción para el Bienestar, Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez, Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez, Jóvenes Escribiendo el Futuro, Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, Seguro de Vida para Jefas de Familia y Jóvenes Construyendo el Futuro.

Sin embargo, también es posible apreciar que, entre 2018 y 2020, se dio un cambio en la distribución en términos de la atención para la población, ya que, para 2020, la concentración de personas en los primeros deciles se hace menos evidente, dando paso a una repartición más equilibrada entre la totalidad de los deciles (ver gráfica 63). Esto se puede deber a distintos factores; por ejemplo, podría ser consistente con el cambio de orientación de la política social, que se caracterizó por la sustitución de programas focalizados¹⁰² en población en condición de pobreza por programas prioritarios con enfoque de acceso universal.

Gráfica 63. Distribución de personas que reportaron recibir programas federales de desarrollo social, según decil de ICTPC. México, 2018 y 2020



Nota: se considera que una persona recibe un programa federal de desarrollo social si reportó ingresos monetarios por transferencias de los programas federales de desarrollo social captados en la encuesta. Para 2018 se consideran los programas: Prospera Programa de Inclusión Social, Programa de Empleo Temporal (PET), Programa de Apoyo Alimentario, Programa de Fomento a la Agricultura-ProAgro y Pensión para Adultos Mayores. Para 2020 se consideran los programas: Producción para el Bienestar, Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez, Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez, Jóvenes Escribiendo el Futuro, Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, Seguro de Vida para Jefas de Familia y Jóvenes Construyendo el Futuro.

Fuente: elaborado por el CONEVAL con información de la ENIGH 2018 y 2020 reportada por el INEGI.

Por otro lado, considerando aquellos programas que conservan una cierta continuidad en el reporte de la ENIGH, es posible aproximar un análisis de la distribución de personas que reportaron recibirlos, específicamente en cuanto al Programa Pensión para Adultos Mayores. Es importante reiterar que, debido al rediseño del programa, no es necesariamente comparable con el Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, sin embargo, al realizar este ejercicio es posible observar algunas implicaciones de los cambios en la política social respecto de las pensiones no contributivas.

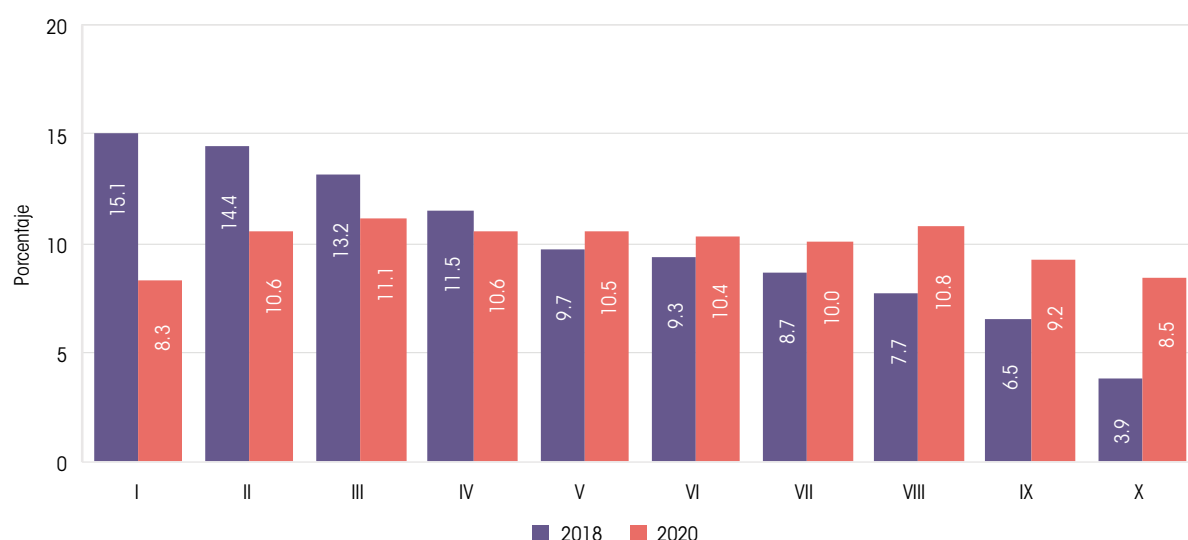
El Programa Pensión para Adultos Mayores, que operó hasta 2019, atendía a aquellas personas que no recibían una pensión contributiva, con una edad mínima de 65 años (CONEVAL, 2022g). Por otro lado, el Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, de acuerdo con la Secretaría de Bienestar (2020), es un programa universal para personas adultas mayores debido a que

¹⁰² Se hace referencia al Programa Prospera Programa de Inclusión Social eliminado en 2019 (CONEVAL, 2020c).

se establece como único criterio de elegibilidad la edad (65 años), pero establece criterios de priorización a partir de elementos geográficos: municipios y localidades con población mayoritariamente indígena o afromexicana o con alto o muy alto grado de marginación del país.

Al respecto, la distribución de las personas beneficiarias de estos programas es consistente con el cambio de enfoque, al pasar de la focalización a la universalidad. En 2018, en los primeros cuatro deciles se concentraba más de 50% de personas que reportaron recibir ingresos por el Programa Pensión para Adultos Mayores, mientras que, en 2020, con el Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, la distribución es más bien uniforme entre todos los deciles (ver gráfica 64).

Gráfica 64. Distribución de personas que reportaron recibir la Pensión para Adultos Mayores en 2018 y del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores en 2020, según decil de ICTPC. México



Nota: se considera que una persona recibe el Programa Pensión para Adultos Mayores o el Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, si reportó ingresos monetarios por transferencias de estos programas federales de desarrollo social captados en la encuesta en 2018 y 2020 respectivamente.

Fuente: elaborado por el CONEVAL con información de la ENIGH 2018 y 2020 reportada por el INEGI.

Sin embargo, es necesario profundizar en el análisis de lo mostrado de este programa; por ejemplo, es importante notar que, de acuerdo con los resultados de la medición multidimensional de la pobreza 2020 de CONEVAL, la carencia por acceso a la seguridad social para la población de 65 años o más disminuyó 12.6 puntos porcentuales en el periodo 2018-2020; asimismo, disminuyó la proporción de población de ese grupo poblacional con ingreso por debajo de las líneas de pobreza (ver "Población adulta mayor", p. 194). En ese sentido, es importante explorar con mayor detalle el impacto del programa en el ingreso de las personas beneficiarias para contar con más información respecto de las causas vinculadas a la distribución que se observa a partir del reporte de la ENIGH 2020.

Progresividad de los programas federales de desarrollo social

Una aproximación hacia el análisis de la incidencia de los programas federales de desarrollo social en el ingreso de los hogares consiste en observar si es progresivo o no. Al respecto, se requieren planteamientos metodológicos robustos para el análisis de políticas sociales para determinar su impacto en términos de la reducción de pobreza y desigualdad social (Huesca y Calderón, 2015). En este sentido, el Instituto de Compromiso con la Equidad (Commitment to Equity Institute-CEQ) ha desarrollado un marco metodológico enfocado en el análisis de la incidencia fiscal, con la finalidad de medir el efecto redistributivo de la política fiscal y el gasto público de los países, y su eficacia como instrumento para reducir la pobreza, a partir de la comparación de los ingresos antes de impuestos y transferencias con los ingresos después de estos (Lustig, 2018).

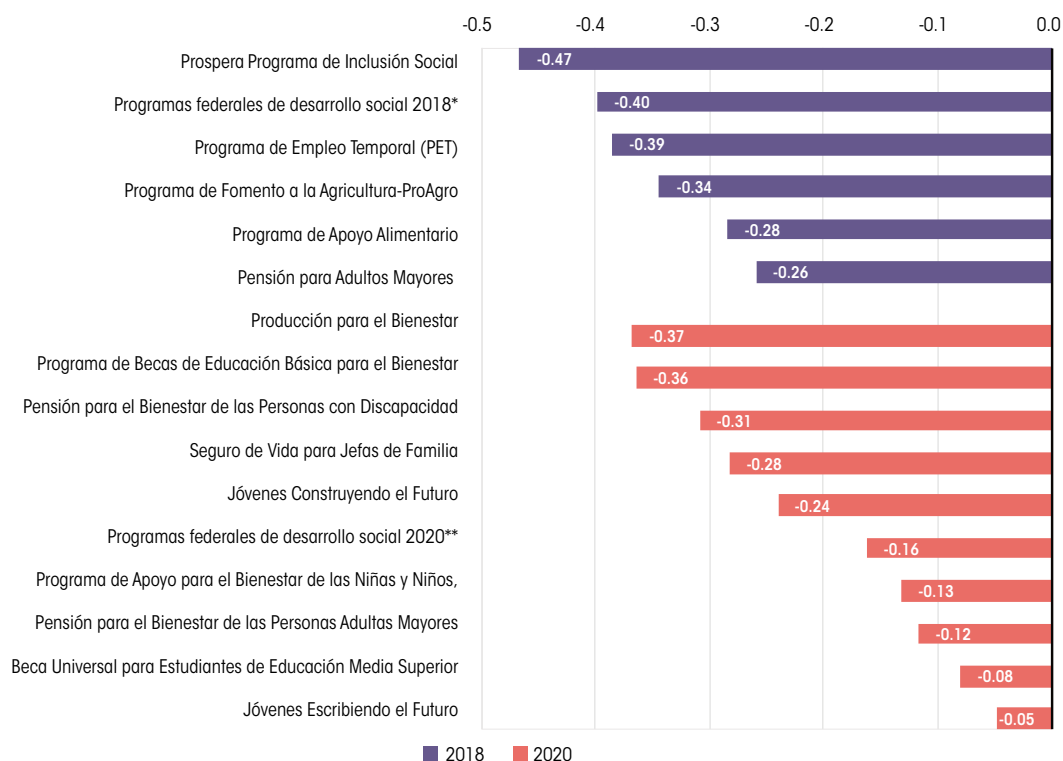
Sin embargo, dado el alcance de este Informe, en este apartado se recupera únicamente la metodología presentada por el CEQ referente a la medición del grado de progresividad de los programas sociales, por lo tanto, no se incorporan elementos relacionados con impuestos, valores imputados de la renta, ni servicios públicos como la salud y educación. Para medir el grado de progresividad de los programas federales de desarrollo social se emplea el coeficiente de concentración,¹⁰³ el cual puede presentar valores negativos para asignaciones progresivas o pro-pobres y valores positivos para las transferencias regresivas. A mayor valor absoluto, mayor será el grado de progresividad o regresividad (Scott, 2019).

A partir del ingreso neto de mercado¹⁰⁴ y de los ingresos por persona reportados por programas federales de desarrollo social en la ENIGH 2018 y 2020, es posible calcular los coeficientes de concentración de estos programas. Al respecto, para los años de análisis, todos los rubros de las transferencias por programas federales de desarrollo social presentaron coeficientes de concentración negativos, es decir, contaron con un comportamiento progresivo absoluto, lo que significa que las transferencias per cápita de los programas federales de desarrollo social disminuyeron conforme aumentaba el ingreso antes de las transferencias, por lo que estas se asignan, principalmente, a los primeros deciles de ingreso (ver gráfica 65).

¹⁰³ El coeficiente de concentración es un índice sintético que puede tomar valores de -1 a 1 y muestra la distribución de los ingresos por transferencias por programas sociales por deciles del ingreso (SHCP, 2022a, p. 109). Se calcula de la misma manera que el coeficiente de Gini, excepto que en el eje vertical se tiene la distribución de las transferencias y en el eje horizontal a los individuos ordenados por el ingreso de mercado per cápita (Lustig, 2017). Para más información, revisar el Anexo 1.

¹⁰⁴ Para el cálculo del coeficiente de concentración se requiere la construcción de una variable de ingreso que no contemple el efecto de las transferencias públicas. Para esto, se requiere conformar el concepto de ingreso neto de mercado que contempla las fuentes de ingresos por trabajo (subordinado e independiente incluyendo la producción de bienes y servicios para el autoconsumo), además de los recursos que provienen de la propiedad (como rentas, alquileres, intereses y rendimientos), las transferencias privadas, así como los pagos y transferencias en especie. En este sentido, la variable de ingreso de mercado empleada para este análisis de progresividad se define a partir del ICTPC, restando de este las transferencias provenientes de programas federales de desarrollo social captados por la ENIGH. Para más información, revisar el Anexo 1 sobre la construcción de esta variable de ingreso.

Gráfica 65. Coeficientes de concentración de los programas federales de desarrollo social captados por la ENIGH. México, 2018 y 2020



* La categoría "programas federales de desarrollo social 2018" agrupa los programas: Prospera Programa de Inclusión Social, Programa de Empleo Temporal (PET), Programa de Apoyo Alimentario, Programa de Fomento a la Agricultura-ProAgro y Pensión para Adultos Mayores.

** La categoría "programas federales de desarrollo social 2020" agrupa los programas Producción para el Bienestar, Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez, Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez, Jóvenes Escribiendo el Futuro, Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, Seguro de Vida para Jefas de Familia y Jóvenes Construyendo el Futuro.

Fuente: elaborado por el CONEVAL con información de la ENIGH 2018 y 2020 reportada por el INEGI.

De manera específica, en relación con los coeficientes de concentración de los programas federales de desarrollo social de la ENIGH en 2018, se observa un mayor grado de progresividad, siendo el Prospera Programa de Inclusión Social el que tuvo el comportamiento más progresivo; esto es consecuente con su enfoque altamente focalizado en la población en mayor situación de pobreza. Por su parte, en 2020 el Programa Producción para el Bienestar se posicionó como la transferencia con el comportamiento más progresivo, seguido de cerca por el Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez (ver gráfica 65).

Para 2020, aunque las intervenciones de los programas Jóvenes Escribiendo el Futuro, Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez y Bienestar de las Personas Adultas Mayores presentan coeficientes de concentración negativos, estos resultados se encuentran más cercanos al valor cero. Esto significa que su incidencia absoluta tiende a la neutralidad, es decir, que la asignación de las transferencias por programas federales de desarrollo social, en términos per cápita, es equitativa para toda la población, tanto para los de los primeros deciles como para los últimos (ver gráfica 65).

Asimismo, al hacer un análisis agregado de las transferencias por programas federales de desarrollo social, se observa que el coeficiente de concentración de las variables que agrupan los programas captados por la ENIGH para ambos años ("programas federales de desarrollo social 2018" y "programas federales de desarrollo social 2020")¹⁰⁵ disminuye pasando de -0.40 en 2018 a -0.16 en 2020. Si bien, como se mencionó previamente, considerando que el número y el tipo de programas sociales para ambos años es diferente y el resultado podría no ser comparable, cabe señalar que a partir de estos resultados es posible observar que los cambios en los coeficientes de concentración y su tendencia a la neutralidad en 2020 coincide con los criterios de cobertura de la política social impulsada por la actual administración a partir de un enfoque de universalidad, en donde los recursos recibidos por las transferencias por programas federales de desarrollo social tienen un peso más homogéneo en el ingreso en la población.

Los cambios reportados en los coeficientes de concentración son producto de distintos fenómenos,¹⁰⁶ por lo que una mayor progresividad no es necesariamente un resultado deseable, sino se deben de considerar aspectos de eficiencia y sostenibilidad de las finanzas públicas (López-Calva *et al.*, 2013). En contextos de crisis económica, es indispensable considerar el costo de la implementación de programas sociales frente a la disponibilidad de los recursos financieros (Huesca y Calderón, 2015).

Asimismo, se reitera la importancia de tener en cuenta que los universos de análisis difieren en cantidad (en 2020 la ENIGH captura información sobre nueve programas, mientras que la edición 2018 captura información de cinco), así como en relación con la continuidad de los programas que se analizan, ya que, entre 2018 y 2020, solo tres programas se mantienen en la encuesta. Sobre este último punto, es igualmente importante recordar que, en el periodo analizado presentaron modificaciones importantes en su diseño y operación, por lo que se considera que no son necesariamente comparables.

Finalmente, es importante mencionar que, si bien este análisis se orientó a observar cómo se distribuyen los beneficios de los programas federales de desarrollo social en términos de la distribución del ingreso de la población mexicana, las transferencias sociales no son el único mecanismo con el que se cuenta para el logro de los objetivos de redistribución y contribuir a la reducción de la desigualdad, ya que la política fiscal en su conjunto tiene una fuerte incidencia en las condiciones de vida de la población (Rodríguez y Patrón, 2017).

¹⁰⁵ Para estas categorías, únicamente se toman en cuenta aquellos programas especificados en el instrumento. En ese sentido, para 2018, se consideran: Prospera Programa de Inclusión Social, Programa de Empleo Temporal (PET), Programa de Apoyo Alimentario, Programa de Fomento a la Agricultura-ProAgra, Pensión para Adultos Mayores. Para 2020 se consideran los ingresos de los programas: Producción para el Bienestar, Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez, Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez, Jóvenes Escribiendo el Futuro, Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, Seguro de Vida para Jefas de Familia y Jóvenes Construyendo el Futuro.

¹⁰⁶ Por ejemplo, López Calva y autores (2013, p. 16) documentan para México la reducción de regresividad en el gasto en educación superior para 2010 con respecto a 1996, debido a que la población de clase media y rica opta por estudiar en universidades privadas. Por lo que hacen una advertencia sobre el análisis de progresividad y la calidad de los servicios.

Además, en línea con los planteamientos de la política de desarrollo social de la actual administración, es deseable que las acciones gubernamentales enfocadas a la atención de la población, contribuya no solo a cerrar las brechas de desigualdad económica, sino al ejercicio efectivo de los derechos sociales de las personas independientemente de sus características sociales, económicas, o demográficas. Considerando lo anterior, en complemento al análisis en cuanto al ingreso de las personas, en el siguiente apartado se valora la oferta federal de desarrollo social en términos de la atención de los riesgos que se presentan a lo largo del curso de vida de una persona y que representan obstáculos para el ejercicio de los derechos sociales.

Atención de los riesgos a lo largo del curso de vida

Uno de los objetivos prioritarios de la política de desarrollo social consiste en contribuir a garantizar un conjunto básico de derechos humanos de manera efectiva y progresiva, comenzando por quienes más lo necesitan (Bienestar, 2022). Para cumplir con este objetivo, el Programa Sectorial de Bienestar considera líneas de acción y estrategias prioritarias que buscan disminuir la marginación y la discriminación, principalmente las que enfrentan la población más vulnerable, a través de: las pensiones no contributivas; el acceso a servicios de cuidados; la perspectiva integral de envejecimiento activo; la protección, respeto y promoción de los derechos de la población más vulnerable y la salvaguarda del bienestar y el cumplimiento de las personas y familias que se encuentran ante una situación de emergencia social o natural (Bienestar, 2022).

De ahí que la política de desarrollo social, con una visión integral, se entiende como la principal herramienta del Estado para combatir la pobreza y garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales. Uno de los ejes articuladores de esta visión de integralidad es la atención de los riesgos que se presentan a lo largo del curso de vida de las personas, por lo que la política social busca crear un sistema equitativo de bienestar con cobertura completa a lo largo de cada etapa de vida (CONEVAL, 2021a).

En análisis previos realizados por el CONEVAL se identificó que los Programas Integrales de Bienestar¹⁰⁷ (PIBien) contribuyen, principalmente, a garantizar la seguridad en el ingreso de los hogares y de las personas a través de apoyos económicos directos, por lo que se requiere fortalecer las estrategias de atención integral con aspectos de prevención y mitigación a los distintos riesgos que permitan reducir la probabilidad y severidad de estos, así como la vulnerabilidad de las personas ante su ocurrencia, esto, además de la necesidad de implementar acciones para promover oportunidades más equitativas entre los grupos más vulnerables de la población (CONEVAL, 2018g, 2021a).

¹⁰⁷ En dicho análisis se clasificaron los 16 programas prioritarios del Gobierno federal que pertenecían al ámbito social como Programas Integrales de Bienestar (PIBien), de estos se mantienen operando los programas: Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos S290, Fertilizantes S292, Producción para el Bienestar S293, Universidades para el Bienestar Benito Juárez García U083, Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez S311, Beca de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez S072, Jóvenes Escribiendo el Futuro S283, Jóvenes Construyendo el Futuro S280, Programa de Mejoramiento Urbano S273, Programa Nacional de Reconstrucción S281, Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras S174, Sembrando Vida S287 y Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores S176.

La atención integral con acciones preventivas y de mitigación ante los riesgos por curso de vida adquiere mayor relevancia cuando se considera que las afectaciones derivadas de la pandemia por la COVID19 son de mediano y largo plazo (CONEVAL, 2021c, 2021f) y que pueden traducirse en nuevos riesgos o agudizar algunos que ya se presentaban, por lo que es necesario que la política social incorpore medidas para resarcir estas afectaciones.

Considerando lo anterior, las acciones para fortalecer la política de atención integral y progresiva al curso de vida de las personas deben partir de un mapa o ruta de acción que permita definir, articular o implementar estrategias preventivas y de mitigación que sean pertinentes de acuerdo con las características y necesidades de las personas, reconociendo a su vez los diferentes grados de vulnerabilidad que enfrentan grupos específicos de la población.

Por ello, el objetivo del presente apartado consiste en identificar los riesgos que enfrentan todas las personas a lo largo del curso de vida para el ejercicio efectivo de sus derechos sociales, buscando con ello definir los elementos a partir de los cuales sea posible avanzar o fortalecer la atención integral y articulada de cada uno de ellos, mediante la política de desarrollo social. Esto se realizará a partir de una matriz que describa de manera sintética los principales riesgos a los que están expuestas las personas a lo largo las distintas etapas de vida, haciendo una vinculación con los derechos sociales cuyo ejercicio se ve afectado por estas problemáticas. Esta matriz se realizará recuperando los avances y aportaciones realizados por el CONEVAL sobre la atención a estos riesgos.

Considerando el marco conceptual del curso de vida, el análisis de los riesgos se ha realizado de manera frecuente mediante el enfoque de la protección social, que toma como punto focal 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 (CONEVAL, 2018g).

La conceptualización de protección social permite identificar los principales riesgos en el curso de vida que afectan los niveles de ingreso o consumo de las personas y prever aspectos de prevención, mitigación y atención, con el fin de reducir la probabilidad y severidad de estos eventos, así como la vulnerabilidad de las personas cuando ocurren (CONEVAL, 2018g). Sin embargo, este enfoque tiene limitaciones para observar los riesgos que pueden presentarse en derechos que no están directamente vinculados con la protección y seguridad social.

Por lo anterior, la *Matriz de riesgos por curso de vida* del presente análisis toma como marco conceptual el enfoque de curso de vida, que se ha utilizado en análisis previos y que permite obtener una perspectiva macro, aplicable al diseño de políticas sociales. Además, esta matriz retoma los principales riesgos identificados en las evaluaciones en materia de protección y seguridad social realizadas previamente por el CONEVAL. Adicionalmente en la construcción de la matriz se consideran los derechos sociales¹⁰⁸ cuyo ejercicio puede verse comprometido por los riesgos que se presentan en cada etapa.

¹⁰⁸ De acuerdo con el artículo 6 de la Ley General de Desarrollo Social "son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda digna y decorosa, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

Abordar el ejercicio de los derechos considerando el curso de vida ayuda a comprender las necesidades de las personas en función de su etapa de desarrollo y que en ciertos momentos de la vida la limitación en la satisfacción de un derecho puede ser más lesivo, por ejemplo, las carencias durante la niñez o la vejez pueden ser mayores al depender del núcleo familiar (Guillén, 2016). De esta manera, contar con una *Matriz de riesgos por curso de vida* vinculada a los derechos permite avanzar hacia una conceptualización amplia de la protección a lo largo del curso de vida, que va más allá de la protección al ingreso y al consumo, y que contribuye a la atención integral que se propone la política social.¹⁰⁹

Otro elemento que busca observar la *Matriz de riesgos por curso de vida* es el principio de protección prioritaria a grupos en situación de vulnerabilidad, que implica que las instancias estatales deben dar prioridad en sus actividades y sus recursos a aquellos grupos que, desde el punto de vista del ejercicio de derechos, se encuentran en situación de exclusión o vulnerabilidad (Abramovich, 2006; ACNUDH, 2006; ONU, 1996), esto en correspondencia con los objetivos planteados para la política de desarrollo social en la presente administración. Este principio se observará en la matriz mediante un conjunto de condiciones transversales de vulnerabilidad¹¹⁰ cuya presencia puede agravar la ocurrencia, incrementar la probabilidad de que se presenten los riesgos o limitar la capacidad de las poblaciones de responder a ellos. Debido a sus características, estas condiciones afectan de manera transversal, a todos los derechos y etapas de vida, por lo que se abordarán en un análisis global.

Matriz de riesgos por curso de vida

Como se mencionó anteriormente, la *Matriz de riesgos por curso de vida* del presente análisis considera los siguientes elementos conceptuales: a) análisis de los riesgos con base en el enfoque de curso de vida, b) vinculación enunciativa de los derechos sociales que se ven más comprometidos por la ocurrencia de los riesgos, c) incorporación de las condiciones transversales de vulnerabilidad y, d) incorporación de las afectaciones de la pandemia por la COVID-19 como factor agravante de los riesgos.

Para ordenar el análisis de los riesgos con base en el enfoque de curso de vida es necesario precisar las etapas de vida que son los rangos de edad dentro de los cuales las personas presentan características biológicas y sociales comunes que definen o exponen a grupos etarios a ciertos riesgos o manifestaciones específicas de los mismos, por ello las etapas de vida se definen por rangos de edad. El curso de vida, por otro lado, hace alusión a la continuidad de las etapas de vida y las trayectorias completas de las poblaciones.

¹⁰⁹ Es importante mencionar que el análisis de los riesgos con base en los derechos sociales tiene como punto de partida identificar qué derecho afecta de manera más importante el riesgo en cuestión, o qué eventos pueden vulnerar el ejercicio de ese derecho, por lo que no es una conceptualización vinculada con las carencias sociales. En contraste con el análisis de riesgos por curso de vida asociados a los derechos, las carencias sociales refieren al piso mínimo de acceso a los derechos, o las condiciones necesarias para brindar opciones de vida mínimas aceptables a partir de las preferencias (Jahan, 2004; Tomasevsk y Mackinnon, 2006).

¹¹⁰ En este documento las condiciones transversales de vulnerabilidad hacen alusión a las condiciones biológicas, económicas, sociales o ambientales con las que cuenta cada persona y la sociedad en la que se desarrolla para facilitar o impedir la ocurrencia de los riesgos asociados al curso de vida. Es importante mencionar que esta categoría de análisis es distinta a los grupos históricamente discriminados que son aquellas poblaciones que, por su condición, situación social, económica y cultural, han sido histórica o contextualmente marginados, y presentan brechas sistemáticas en el goce de sus derechos sociales. Como se aborda en otra sección de este documento, dichos grupos son: mujeres; población indígena; personas con discapacidad; niñas, niños y adolescentes; población joven y personas adultas mayores.

Habitualmente se han clasificado cuatro etapas básicas de las personas: infancia, juventud, adultez y vejez. Sumado a estas, existen subdivisiones al interior de cada una de ellas como: primera infancia, adolescencia, pubertad, adultez joven, entre otras, que también requieren una atención especial, debido a los diferentes circunstancias sociales y biológicas que determinan su desarrollo y al ejercicio de sus derechos (CEPAL, 2017).

Considerando lo anterior, para la *Matriz de riesgos a lo largo del curso de vida* se utilizarán los siguientes rangos de edad que, a su vez, cada uno será considerado una etapa de vida distinta:¹¹¹ i) primera infancia (0 a 5 años), ii) infancia en edad escolar (6 a 11 años), iii) adolescencia (12 a 17 años), iv) juventud (18 a 29 años)¹¹², v) adultez (30 a 59 años) y vi) vejez (60 años o más) (CNDH, 2014, 2015, 2020).

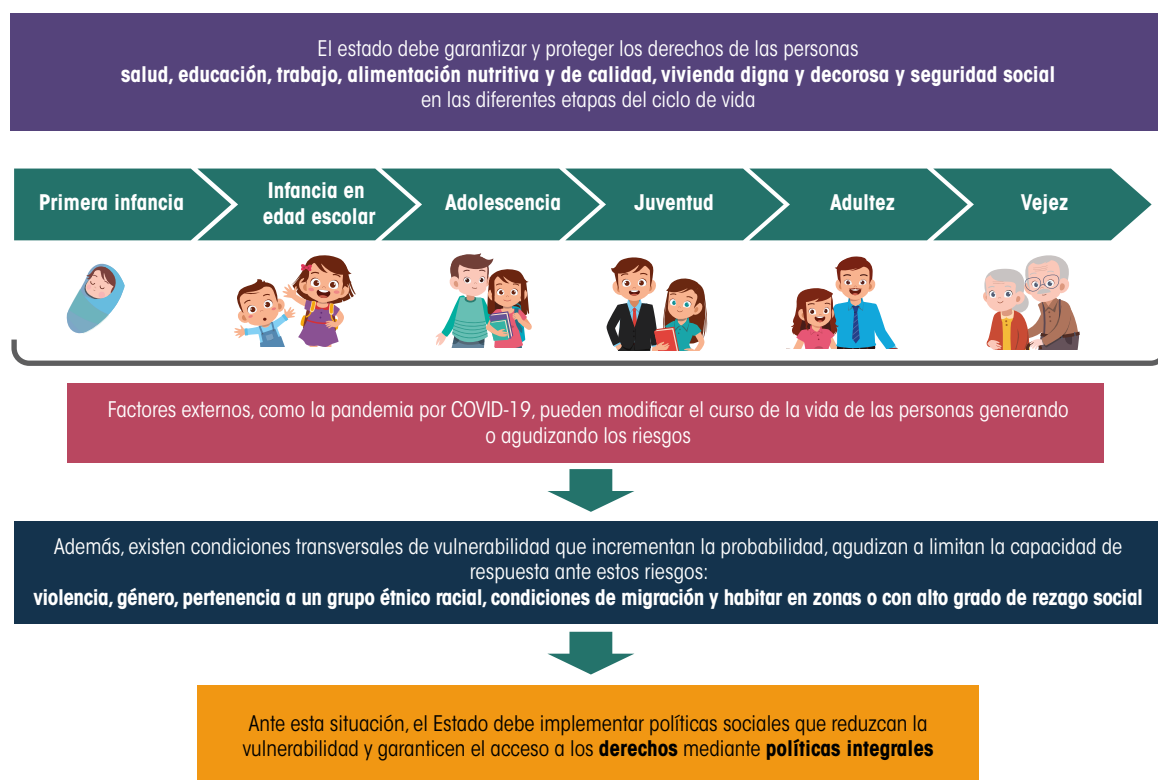
Por otro lado, la vinculación enunciativa de los derechos sociales que se ven más comprometidos por la ocurrencia de los riesgos considerará los siguientes derechos: salud, educación, trabajo, alimentación nutritiva y de calidad, vivienda digna y decorosa y seguridad social. En cuanto a la incorporación de las condiciones transversales de vulnerabilidad, dichas condiciones son las siguientes: violencia, género, pertenencia a un grupo étnico o racial, condición de migración, situación de pobreza y habitar en zonas aisladas o con alto grado de rezago social, y se observarán mediante la identificación de los grupos que presentan esta condición.

Finalmente, aunque se identifican un conjunto de afectaciones generales derivadas de la pandemia por la COVID-19 como factor agravante de los riesgos, la forma en la que se manifiestan estas problemáticas puede variar de una etapa de vida a otra, por lo que su análisis se realizará de manera específica para cada etapa de vida.

¹¹¹ En análisis anteriores se consideró niñas y niños (de 0 a 14 años), adolescencia y juventud (15 a 29 años), adultos (30 a 64 años) y adultos mayores (65 o más).

¹¹² El Instituto Mexicano de la Juventud, designa joven a la población cuya edad queda comprendida entre los 12 y 29 años (CNDH, 2014). Sin embargo, se observa que este rango es muy amplio, porque no contempla la adolescencia como un periodo crítico en el desarrollo individual, por ello en el presente documento, la juventud es desde la mayoría de edad, 18 años hasta los 29 años.

Figura 18. Esquema: derechos y curso de vida



Fuente: elaborado por el CONEVAL.

Considerando el marco analítico expuesto anteriormente, y a partir de una revisión de los riesgos analizados en diversos documentos del CONEVAL, se presenta la *Matriz de riesgos por curso de vida* (CEPAL, 2022b, 2022b; CONEVAL, 2020i, 2020b, 2021c, 2021f, 2021m):

Cuadro 11. Matriz de riesgos por curso de vida

Derechos	Riesgos durante el curso de vida						Condiciones transversales de vulnerabilidad
	Primera infancia	Infancia en edad escolar	Adolescencia	Juventud	Adultez	Vejez	
Derecho a la salud	Afectaciones al desarrollo psicomotor, cognitivo y psicológico						Personas que padecen violencia, personas que padecen discriminación por género o pertenencia a un grupo étnico, personas en situación de pobreza, personas migrantes, personas que habitan en zonas aisladas o con alto grado de rezago social.
	Ocurrencia de enfermedades prevenibles por vacunación						
			Limitantes para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos				
	Afectaciones a la salud mental y socioemocional						
	Desarrollo de enfermedades y complicaciones de salud por padecimientos						
Derecho a la educación	Limitado desarrollo infantil temprano						
		Abandono escolar, desafiliación educativa (1) y rezago en los aprendizajes					
				Falta de servicios educativos para completar la educación básica normativa			
Derecho al trabajo	Ocurrencia de trabajo infantil, trabajo en ocupación peligrosa o trabajo doméstico en condiciones no adecuadas (2)						
				Desempleo y dificultad para encontrar trabajo			
				Enfermedad o accidente laboral			
				Precarización laboral			
Derecho a la alimentación nutritiva y de calidad	Problemas de malnutrición						
Derecho a la seguridad social	Condición de orfandad						
			Gastos catastróficos derivados de accidentes, enfermedades o desastres (3)				
				Pérdida de ingreso y seguridad social por desempleo			
					Ingresos insuficientes para garantizar condiciones mínimas de bienestar		
	Condición de discapacidad permanente (4)						
Derecho a la vivienda digna y decorosa	Falta de una vivienda digna (5)						

Notas: (1) Se refiere a la falta de interés, sentido e integración de las y los estudiantes a la comunidad educativa, hecho que pudiese propiciar el desinterés en las actividades escolares, el rezago y por ende aumenta la probabilidad de abandono escolar temporal o definitivo (CONEVAL, 2021e).

(2) De acuerdo con el artículo 123 de la CPEUM "II. Quedan prohibidas: las labores insalubres o peligrosas, el trabajo nocturno industrial y todo otro trabajo después de las diez de la noche, de los menores de dieciséis años; III. Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de quince años. Los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas", por lo que el trabajo de todo tipo es un riesgo para las personas menores de 15 años, que abarca las etapas: Primera infancia, Infancia en edad escolar y una parte de Adolescencia.

(3) Este riesgo solo se considera para personas de 15 años o más, de acuerdo con la edad laboral.

(4) Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás (CONEVAL, 2022e). La discapacidad puede afectar dependiendo de las circunstancias en las que se presenta, todas las etapas de vida de las personas y su trayectoria vital. Dicha situación también se constituye en un riesgo que se puede presentar en cualquier etapa de vida y requiere para su prevención y mitigación un conjunto de acciones de protección social, que implica el acceso a servicios adecuados de cuidados personales, prestaciones sociales básicas, así como niveles de seguridad de los ingresos. Estas características conllevan a que la discapacidad se relacione en este documento como riesgo que se puede presentar en cualquier etapa de vida, y que requiere de una oferta gubernamental para su atención.

(5) Implica que los ciudadanos de todos los perfiles económicos y socioculturales tengan la posibilidad de acceder a una vivienda con las siguientes condiciones y características: que no ponga en riesgo la satisfacción de otras necesidades básicas; con seguridad en su tenencia; con materiales y diseño de calidad; bien ubicada y con acceso a servicios básicos y complementarios funcionales y suficientes; emplazada en un barrio seguro, con espacios comunes, áreas verdes y calidad comunitaria; con un diseño que como unidad y asentamiento atienda a estándares técnicos de calidad y sea aceptable para sus habitantes; y en un hábitat digno, integrado al entorno natural de manera responsable (CONEVAL, 2018g).

Fuente: elaborado por el CONEVAL.

Oferta gubernamental vinculada con la atención a los riesgos por el curso de vida

Una vez identificados los riesgos que enfrentan todas las personas a lo largo del curso de vida para el ejercicio de sus derechos sociales, es posible observar donde se orientan o deberían orientarse las acciones de política para brindar una atención prioritaria e integral. En este sentido, el análisis de este apartado busca identificar si existe oferta gubernamental de desarrollo social para atender los riesgos a lo largo del curso de vida, así como delinear algunas acciones que se requieren para prevenir, mitigar y atender los riesgos y, con ello, reducir la vulnerabilidad de las personas ante los mismos.

Es decir, se analizará la oferta de programas y acciones de desarrollo social que pueden contribuir con la atención a los riesgos identificados en la matriz general. La vinculación se realizará considerando los mecanismos a través de los cuales los programas y acciones podrían brindar atención a los riesgos identificados, las poblaciones que atienden y los objetivos que persiguen. Asimismo, se analiza si la oferta proporciona atención a las condiciones transversales de vulnerabilidad.

Es importante mencionar que los riesgos expuestos en el apartado anterior se plantean de manera general con el objetivo de observar todas las etapas de vida en las que se presentan, no obstante, estos riesgos tienen expresiones particulares por etapa, las cuales se desarrollarán en esta sección como los posibles efectos que puede tener la materialización de los riesgos en cada una de ellas. Con esto, se pretende vincular de manera más precisa la oferta de política, considerando que estas acciones son parte de una estrategia preventiva o de mitigación frente a las afectaciones que pueden presentarse al materializarse los riesgos.

De igual manera la *Matriz de riesgos* se desprende de un diagnóstico general sobre derechos sociales y no de los criterios definidos por los programas. Por ello, esta matriz debe interpretarse en un nivel normativo, como un modelo de atención a partir de los riesgos que se presentan a lo largo del curso de vida.

Así mismo, el análisis de los programas se hizo considerando aquellos que cuentan con más información como resultado de análisis o evaluaciones previas, así como aquellos que son más relevantes para la atención a los riesgos analizados. Igualmente se precisa que los programas se pueden vincular con diferentes riesgos en diferentes etapas, debido a los objetivos, apoyos, y componentes de los programas

Por lo anterior, el presente apartado se estructura atendiendo a las etapas de vida y en cada subsección se exponen las formas específicas en las que se manifiestan los riesgos indicados en la *Matriz* para, finalmente, abordar la oferta de política identificada para atender dichos riesgos.

El conjunto o universo de acciones a analizar son los 120 programas del Listado CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2022 y los fondos del Listado CONEVAL de Fondos de Aportaciones Federales de Desarrollo Social 2022.¹¹³

¹¹³ Ver Anexo 3. Criterios de selección de los programas y acciones de desarrollo social y fondos de aportaciones federales

Análisis de la oferta gubernamental de desarrollo social para la atención de los riesgos por curso de vida

Primera infancia (0 a 5 años)

La primera infancia es el periodo en el que el crecimiento se da con mayor velocidad, por lo que es una etapa crítica para la formación cognoscitiva y la maduración cerebral (SIPINNA, 2020). Lo anterior depende del entorno en el cual los infantes crecen, se desarrollan e interactúan con otros, así como de una nutrición adecuada, una protección contra el daño y una estimulación positiva (UNICEF, 2017). El sano desarrollo durante la primera infancia es fundamental ya que sienta las bases para el aprendizaje, influye en la salud física y mental de los niños y las niñas e impacta en el bienestar de su vida adulta (UNICEF, 2020a). Los principales riesgos asociados al ejercicio del derecho a la salud durante la primera infancia son las afectaciones al desarrollo psicomotor, cognitivo y psicológico; afectaciones a la salud mental y socioemocional; la ocurrencia y desarrollo de enfermedades prevenibles por vacunación; y, desarrollo de enfermedades y complicaciones a la salud por padecimientos.

Para la atención a estos riesgos durante la primera infancia son especialmente relevantes el tamizaje neonatal, la prevención y atención de enfermedades mortales, la vacunación, nutrición y la detección temprana de la discapacidad y enfermedades mentales.

Para el riesgo de *ocurrencia de enfermedades prevenibles por vacunación* el Programa de Prevención y Control de Enfermedades (E001) del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), brinda esquemas completos de vacunación en niños de un año con padres derechohabientes. Mientras el Programa Atención a la Salud (E023) de la Secretaría de Salud (Salud), ofrece servicios de atención médica y vacunación dirigidos a las personas sin seguridad social que asisten al primer nivel de atención. Por otro lado, los Programa de Vacunación (E036) de Salud y el Programa de Prevención y Control de Enfermedades (E043) del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), atienden este riesgo para todas las etapas de vida, estos dos últimos brindan atención tanto a población derechohabiente como a población sin afiliación a esquemas de salud.

En relación con las *afectaciones al desarrollo psicomotor, cognitivo y psicológico*, de la revisión programática se encontró que el Programa Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral U013 de Salud busca el fortalecimiento de las redes de servicios de salud del primer nivel de atención y de hospitales comunitarios, incluyendo a los Centros Regionales de Desarrollo Infantil y Estimulación Temprana (CEREDI), en los cuales se identifica y atiende las señales de alarma entre niñas y niños con posibles problemas de desarrollo, por lo cual atiende este riesgo.

De igual manera son relevantes los riesgos por *afectaciones a la salud mental y socioemocional*, que en la primera infancia se manifiesta con trastornos como déficit de atención, trastornos del espectro autista y afectaciones originadas en el periodo perinatal. Estos riesgos son atendidos únicamente por el Programa de Atención a la Salud E011, dirigido a la atención de todo tipo de padecimientos

y que otorga tratamiento que incluye la rehabilitación física, mental, social y de cuidados paliativos, en las unidades médicas de primero, segundo y tercer nivel de atención del IMSS. Lo que indica que el programa es dirigido de manera particular a derechohabientes, por lo que para la población no derechohabiente no se identificó oferta que cubra los riesgos antes mencionados.

Con relación al riesgo de *desarrollo de enfermedades y complicaciones de salud* por padecimientos, no se identificó un programa que atienda en específico esta etapa de vida, en su lugar hay una oferta gubernamental importante que cubre a todas las etapas. Resalta el Programa IMSS-Bienestar (S038)¹¹⁴ que atiende a la población sin seguridad social, incluye a la primera infancia; este programa prioriza en población en condición de migración.

El *limitado desarrollo infantil temprano* es un riesgo relevante para el pleno ejercicio del derecho a la educación que tiene importantes implicaciones para el desarrollo posterior de la primera infancia. La falta de acceso y la interrupción prolongada de los servicios de educación inicial y preescolar priva a las niñas y los niños más pequeños de experiencias de aprendizaje necesarias para su pleno desarrollo, especialmente en esta etapa crucial de su vida donde se desarrollan los primeros aprendizajes cognitivos y motrices. La falta acceso a educación en esta etapa de vida es una problemática más aguda en los infantes que pertenecen a grupo étnico y que se encuentran en situación de pobreza extrema. Además de perjudicar de manera importante a menores con discapacidad, lo que pone a estos grupos en un mayor riesgo de padecerlo (CONEVAL, 2020d).

Para atender el riesgo de *limitado desarrollo infantil temprano*, existen diversos programas, dos de los cuales se dirigen a población derechohabiente: el Programa Servicios de Guardería (E007) del IMSS y Servicios de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil (E048) del ISSSTE, ambos brindan servicios de cuidado a hijas e hijos primeros infantes de las personas trabajadoras.

Por otro lado, el Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (S174)¹¹⁵ de la Secretaría de Bienestar, atiende cuatro etapas de vida: primera infancia, infancia en edad escolar, adolescencia y juventud con el objetivo de apoyar a la población en condición de orfandad, acceso a cuidados y educación, mediante la entrega de un apoyo económico, además brinda un apoyo adicional por discapacidad en menores de seis años. Por tanto, este programa se vincula con la atención a los siguientes riesgos: limitado desarrollo infantil temprano, condición de orfandad, y condición de discapacidad permanente para esta etapa de vida.

Este programa se compone de dos modalidades: modalidad A apoya a niñas y niños desde recién nacidos hasta un día antes de cumplir los cuatro años o hasta un día antes de cumplir los 6 años en infantes con discapacidad o con ausencia temporal o permanente de uno o ambos padres. Para ello, el programa entrega un apoyo de \$1,600 pesos bimestrales por niño y para infantes en condición de

¹¹⁴ El 31 de agosto de 2022 se publicó el decreto por el que se crea el organismo público descentralizado IMSS-Bienestar, el cual absorbe los objetivos del anterior Insabi de brindar a las personas sin afiliación a las instituciones de seguridad social atención integral gratuita médica y hospitalaria con medicamentos y demás insumos asociados.

¹¹⁵ El Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia finalizó en 2020 por lo que, a fin de dar continuidad para la atención a la orfandad materna se incluyó en la modalidad B dentro del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras.

discapacidad el programa entrega un apoyo de \$3,600 pesos bimestrales por niño. La modalidad B apoya a niñas, niños, adolescentes y jóvenes, de cero a 23 años, en situación de vulnerabilidad por la ausencia de uno o de ambos padres. Los montos varían en función de la edad: \$360.0, en niños y niñas desde recién nacidos hasta un día antes de cumplir los cuatro años, de 6 a 12 años \$600.0, de 13 a 15 años \$845.0, de 16 a 18 años \$1,090.0 y de 19 a 23 años \$1,200.0. Este apoyo es mensual orientado a la continuación de la educación de las poblaciones objetivo. Este programa prioriza la atención de personas que padecen violencia, que pertenezcan a un grupo étnico o que habitan en zonas con alto grado de rezago social. Al respecto, se considera que esta acción podría promover un enfoque no solo de cuidado y atención, sino de desarrollo integral que considere la formación física, mental, emocional y social de niñas y niños en condiciones de igualdad, pero que puede verse limitado debido a que solo otorga una transferencia monetaria (CONEVAL, 2020d), además, el programa no hace seguimiento del uso o aplicación de esta transferencia.

Dado que la educación preescolar forma parte de la educación inicial y es obligatoria a partir de la reforma en 2019 del artículo 3° constitucional, debería existir política pública orientada a garantizar el acceso y permanencia de las y los infantes a nivel educativo.¹¹⁶ En este sentido, se encontró que por parte de la SEP, hay seis programas dirigidos a la educación básica que incluye el nivel preescolar entre los que se destacan: Producción y Distribución de Libros y Materiales Educativos (B003), el cual tiene como objetivo la producción y distribución de libros de texto gratuito y materiales para mejorar las condiciones de aprendizaje. El Programa Educación Inicial y Básica Comunitaria (E066), debido a que brinda servicios de educación inicial y preescolar exclusivamente a niñas y niños que habitan en localidades de alta y muy alta marginación y/o rezago social a través de las escuelas del Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe); para ello, se centra en incentivar procesos reflexivos con madres, mujeres embarazadas, padres y/o cuidadores con relación a las acciones de crianza para favorecer el desarrollo integral de las y los infantes y el ejercicio de sus derechos (Conafe, 2022). El Programa Expansión de la Educación Inicial (U031) busca contribuir a que las niñas y los niños de 0 días de nacidas(os) a 2 años 11 meses accedan a los servicios públicos de educación inicial mediante la ampliación de la cobertura. Finalmente, el Programa Apoyo a la Educación Indígena (S178), tiene como objetivo contribuir al acceso, permanencia, desarrollo y conclusión escolar de niñas y niños, pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas y afro mexicanas, inscritos en escuelas públicas de los niveles básico, por medio de servicios de alimentación, hospedaje, apoyos y actividades complementarias (DOF, 2021f).

Otro riesgo relevante que se puede presentar, aunque con menos visibilidad que en otras etapas de vida, es la *ocurrencia de trabajo infantil, trabajo en ocupación peligrosa o trabajo doméstico en condiciones no adecuadas*; al respecto, la incorporación de las niñas y los niños en actividades económicas y no económicas violenta los derechos fundamentales ligados al derecho a la vida, a la supervivencia y el desarrollo, a la educación, al descanso y a las actividades recreativas propias de la edad. Aunque esta problemática es más aguda en la etapa de infancia en edad escolar y adolescencia, es importante mencionar que, no se encontró entre la oferta programática actual alguna

¹¹⁶ La reforma constitucional al artículo 3o. publicada en el DOF el 15 de mayo de 2019 reconoce a la educación inicial como un derecho de niñas y niños y obliga al Estado a garantizar a través de la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia (ENAPI) (SIPINNA, 2020).

intervención que atienda este riesgo, dado que estos temas son atendidos generalmente a través de ejercicios de inspección y regulaciones normativas.

En cuanto al derecho a la alimentación nutritiva y de calidad, la desnutrición y anemia durante los primeros años de vida, además de aumentar las probabilidades de muerte y la ocurrencia de enfermedades, tienen repercusiones negativas importantes en la salud y desarrollo de la primera infancia, particularmente en su desarrollo cognitivo (UNICEF, s.f.), lo cual está directamente relacionado con el derecho a la educación y la orientación de los programas sociales de mejorar la calidad de vida de la población. La pérdida de empleos y el aumento de la pobreza en los hogares, derivados de la pandemia, puede resultar en insuficiencia en los recursos destinados a alimentación y afectaciones en el acceso a servicios esenciales de nutrición, lo cual incrementa la probabilidad de ocurrencia del riesgo *Problemas de malnutrición en la primera infancia*, principalmente en los infantes de los grupos en condiciones transversales de vulnerabilidad mencionados anteriormente (UNICEF, 2021).

De esta manera, los *problemas de malnutrición* son el principal riesgo que enfrenta la primera infancia para su ejercicio al derecho a la alimentación, siendo sus expresiones la desnutrición, emaciación o hambre oculta que provocan problemas en el crecimiento y potencialmente en el desarrollo cognitivo.

Para la atención a los riesgos asociados con *problemas de malnutrición*, se observa que el Programa Prevención y Control de Enfermedades (E043) del ISSSTE, realiza un seguimiento puntual y consultas preventivas otorgadas a derechohabientes menores de 5 años con problemas de nutrición, por lo que ofrece atención específica a población derechohabiente de esta etapa. Asimismo, el Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. (S052), define a su población objetivo como las personas que forman parte de hogares cuyo ingreso está por debajo de la línea de pobreza extrema, e incluye de manera específica a niñas y niños de 6 meses en adelante (DOF, 2021k). Mientras que el Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (S053), busca contribuir al bienestar económico de toda la población de localidades de alta y muy alta marginación mediante la mejora de su seguridad alimentaria. Por su parte, el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), Componente de Asistencia Social (I006), que atienden exclusivamente grupos en condiciones transversales de vulnerabilidad, incluye entre sus acciones desayunos escolares dirigidos a NNA de 5 a 11 años, por lo que solo podría cubrir a infantes entre 5 años y hasta antes de cumplir 6 años; sin embargo, es posible que no llegue a esa población dado que el Fondo distribuye desayunos en escuelas primarias y para que las y los infantes ingresen a este nivel educativo deben tener 6 años cumplidos.¹¹⁷ De esta manera se identifica una oferta de programas que atienden este riesgo en todas las etapas de vida y que priorizan la atención a la primera infancia.

¹¹⁷ En el documento Marco de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria de Desarrollo Comunitario implementado con el FAM Asistencia Social se especifica que la población objetivo son "niñas, niños y adolescentes en condiciones de vulnerabilidad, que asisten a planteles públicos del Sistema Educativo Nacional, ubicados en municipios, localidades o AGEB rurales, urbanas o indígenas de alto y muy alto grado de marginación, priorizando aquellas con elevado porcentaje de malnutrición", sin embargo no se define de manera precisa los niveles educativos de los planteles que se atienden.

El acceso a los derechos en la primera infancia depende, en muchas ocasiones, de su núcleo familiar. Esto se puede observar en la cobertura de la seguridad social, que se define en función de la vinculación a un contrato formal de trabajo por parte del jefe o jefa de hogar. Sin embargo, en México gran parte del mercado laboral se caracteriza por el desarrollo de actividades informales, situación que provoca que muchos infantes no tengan acceso a la seguridad social y a la atención médica (Guillén, 2016). Adicionalmente, las afectaciones de la pandemia agudizaron las condiciones del mercado laboral, incrementando el número de personas que laboran en el sector informal sin acceso a seguridad social, lo que finalmente puede afectar los hogares de las y los infantes y con ello, su acceso a seguridad social (CONEVAL, 2020c).

Dada la situación de dependencia mencionada, la condición de orfandad afecta el ejercicio de todos los derechos de las y los infantes. Así, el riesgo de *Condición de orfandad* es uno de los más importantes identificados en el ejercicio del derecho a la seguridad social, dado que se refleja en problemas asociados a la falta de cuidado, abandono y limitantes para la protección de los derechos de NNA. Para atender este riesgo, se identifica al Programa Protección y Restitución de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (E041) de la Secretaría de Salud, el cual tiene como objetivo la atención, protección y restitución de los derechos de NNA mediante acciones como: la emisión y seguimiento de las medidas de protección integral; atención a reportes de maltrato infantil; regularizaciones jurídicas a NNA albergados en centros de asistencia social dependientes del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de las Familias (SN-DIF) y supervisión de procesos de adopción; entre otras acciones.

Como se mencionó anteriormente, el Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (S174) busca garantizar un ingreso mínimo ante el riesgo por orfandad que enfrenta la primera infancia, particularmente de infantes en condiciones transversales de vulnerabilidad (por ejemplo, niñas y niños pertenecientes a un grupo étnico y que habitan en zonas con alto rezago social y violencia), sin embargo, no es posible asegurar que los apoyos económicos de este programa sean suficientes ni que se utilicen para el cuidado y protección de los derechos de NNA. Por tanto, es necesario validar el alcance de esta medida para asegurar la atención integral del riesgo por *condición de orfandad* en la primera infancia.

La *condición de discapacidad permanente* también es un riesgo relacionado con el derecho a la seguridad social y que está presente en todas las etapas de vida, con expresiones particulares para las y los infantes. Para niñas y niños con discapacidad, la primera infancia es una etapa vital para garantizar el acceso a intervenciones que puedan ayudarles a desarrollar todo su potencial. El acceso a un apoyo apropiado, como cuidados y estimulación temprana, puede hacer realidad los derechos de niñas y niños con discapacidad, promoviendo infancias estimulantes y satisfactorias y preparándolos para una participación plena y significativa en la adultez (Simeonsson, 2020).

En la oferta programática se identificaron cuatro programas que atienden el riesgo de *condición de discapacidad permanente*: el Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (S174) que se señaló previamente y atiende de manera específica a la primera infancia. Los demás programas asociados a este riesgo se dirigen a todas las etapas de vida: Programa

de Atención a Personas con Discapacidad (S039) de Salud, que entrega prótesis y órtesis, consultas y servicios de asistencia social; el Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente (S286) de Bienestar, el cual entrega apoyos económicos de \$1,350.00 mensuales y el Programa Servicios de Asistencia Social Integral (E040) de Salud, que brinda rehabilitación e inclusión de personas con discapacidad o en riesgo de presentarla.

En relación con el derecho a la vivienda, se ha identificado que la niñez, al vivir en condiciones inadecuadas de habitabilidad tiene una mayor probabilidad de morir antes de cumplir los 5 años, de padecer desnutrición y de sufrir enfermedades prevenibles (Rubio, 2020). Sobre ello, los resultados del análisis programático indican que para mitigar el riesgo de *falta de una vivienda digna* existe una oferta gubernamental significativa que cubre de manera general a todas las etapas de vida como por ejemplo: Programa de Vivienda Social (S177), que apoya la adquisición, reubicación y mejoras de las viviendas en zonas marginadas; Programa de Mejoramiento Urbano (S273), que contribuye a mitigar los efectos derivados de habitar en ambientes comunitarios deteriorados, el Programa Agua Potable, Drenaje y Tratamiento (S074), que tiene como objetivo contribuir a incrementar y sostener las coberturas de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento y los dos componentes del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social FAIS (I003 e I004) que buscan contribuir a la mejora de la calidad y espacios en la vivienda mediante servicios e infraestructura básica.





Es importante mencionar que el FAIS en su componente municipal, atiende exclusivamente población que pertenece a un grupo étnico, que habita en zonas con alto grado de rezago social o en contextos violentos; mientras que este mismo Fondo en su componente estatal y el programa (S177) de la Sedatu prioriza la atención de población en situación de pobreza, violencia, con pertenencia a un grupo étnico, género, y en condición de migración, por lo que estas acciones atienden condiciones transversales de vulnerabilidad.

Estos programas que cubren el riesgo de *falta de una vivienda digna* son especialmente relevantes en la primera infancia debido a las implicaciones que tiene la falta de infraestructura y servicios básicos en su desarrollo. Si bien, la oferta de política en este riesgo es amplia, es importante mencionar que sus componentes son generales y que están orientados a grupos poblacionales específicos, por lo que es necesario validar si los tipos de apoyo que otorgan efectivamente están cubriendo estos riesgos en toda la población que los presenta.

En total se identificaron 38 programas federales o acciones para el desarrollo social, incluidos los Fondos de Aportaciones Federales, que atienden los diversos riesgos para la etapa de vida de la primera infancia (ver cuadro 12). De estos, 16 intervenciones atienden de manera específica a la población en esta etapa de vida.

Cuadro 12. Matriz de oferta gubernamental para atender los riesgos durante la primera infancia (0 a 5 años)

Derecho	Riesgo	Programa y clave	Dependencia	Atención al riesgo en todas las etapas
Derecho a la salud 	Afectaciones al desarrollo psicomotor, cognitivo y psicológico	Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral (U013)	Salud	
	Ocurren de enfermedades prevenibles por vacunación	Prevención y Control de Enfermedades (E001)	IMSS	
		Atención a la Salud (E023)	Salud	
		Programa de Vacunación (E036)	Salud	
		Prevención y Control de Enfermedades (E043)	ISSSTE	
	Afectaciones a la salud mental y socioemocional	Atención a la Salud (E011)	IMSS	✓
	Desarrollo de enfermedades y complicaciones de salud por padecimientos	Vigilancia Epidemiológica (U009)	Salud	✓
		Atención a la Salud (E023)	Salud	✓
		Fortalecimiento a la Atención Médica (S200)	Salud	✓
		Programa IMSS-Bienestar (S038)	IMSS-Bienestar	✓
		Atención a la Salud (E011)	IMSS	✓
		Prevención y Control de Enfermedades (E043)	ISSSTE	✓
		Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral (U013)	Salud	✓
		Atención a la Salud (E044)	ISSSTE	✓
		FASSA-Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (002)	Salud	✓

Derecho	Riesgo	Programa y clave	Dependencia	Atención al riesgo en todas las etapas
Derecho a la educación 	Limitado desarrollo infantil temprano	Servicios de Guardería (E007)	IMSS	
		Servicios de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil (E048)	ISSSTE	
		Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (S174)	Bienestar	
		Fortalecimiento de los Servicios de Educación Especial (PFSEE) (S295)	SEP	
		Expansión de la Educación Inicial (U031)	SEP	
		Producción y Distribución de Libros y Materiales Educativos (B003)	SEP	
		Producción y Transmisión de Materiales Educativos (E013)	SEP	
		Educación Inicial y Básica Comunitaria (E066)	SEP	
		Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez (S072)	SEP	
		Programa de Apoyo a la Educación Indígena (S178)	INPI	
Derecho al trabajo 	Ocurrencia de trabajo infantil, trabajo en ocupación peligrosa o trabajo doméstico en condiciones no adecuadas	N/A	N/A	
Derecho a la alimentación nutritiva y de calidad 	Problemas de malnutrición	Prevención y Control de Enfermedades (E043)	ISSSTE	
		Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. (S052)	Sader	✓
		Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA) (S053)	Sader	✓
		FAM - Fondo de Aportaciones Múltiples (006)	Salud	✓
Derecho a la seguridad social 	Condición de orfandad	Protección y Restitución de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (E041)	Salud	
		Servicios de Asistencia Social Integral (E040)	Salud	
		Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (S174)	Bienestar	
	Condición de discapacidad permanente	Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (S174)	Bienestar	
		Programa de Atención a Personas con Discapacidad (S039)	Salud	✓
		Servicios de Asistencia Social Integral (E040)*	Salud	✓
		Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente (S286)	Bienestar	✓

Derecho	Riesgo	Programa y clave	Dependencia	Atención al riesgo en todas las etapas
Derecho a la vivienda digna y decorosa 	Falta de una vivienda digna	Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural (E003)	Sedatu	✓
		Programa de Vivienda Social (S177)	Sedatu	✓
		Programa para Regularizar Asentamientos Humanos (S213)	Sedatu	✓
		Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) (S273)	Sedatu	✓
		Agua Potable, Drenaje y Tratamiento (S074)	Semarnat	✓
		Programa para el Bienestar Integral de los Pueblos Indígenas (S249)	INPI	✓
		Programa Nacional de Reconstrucción (S281)	Sedatu SEP Cultura Salud	✓
		FAIS-Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (003)	Bienestar	✓
		FAIS-Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (004)	Bienestar	✓

N/A: No hay programa vinculado para atender el riesgo.

Nota: Los programas pueden repetirse en diferentes riesgos y pueden brindar atención general a todas las etapas de vida o brindar atención específica a la etapa de vida analizada.

Fuente: Elaborado por el CONEVAL.

En síntesis, los principales hallazgos muestran que el riesgo de *ocurrencia de enfermedades prevenibles por vacunación* es atendido por programas del IMSS y el ISSSTE, así como por programas dirigidos a personas sin seguridad social, lo que puede resultar en una mayor cobertura a la población en esta etapa de vida. Esto es relevante debido a, desde el programa institucional del sector salud, se señala que la cobertura de vacunación en niñas y niños de 1 año con esquema completo disminuyó por abajo del valor de su línea base de 2018 (ver “Desarrollo económico”, p. 29).

Además, se encontró oferta para atender el riesgo *limitado desarrollo infantil temprano*, tanto de la SEP como del IMSS e ISSSTE. Sin embargo, tanto en los riesgos asociados al derecho a la salud como a la educación se identificó que la atención se orienta principalmente a derechohabientes y a población vulnerable, por lo que puede haber población sin atención que no cumpla con estas características. Por otro lado, se identificó que en esta etapa de vida el Programa de Apoyo a la Educación Indígena S178 ofrece una atención más integral y se dirige a la población perteneciente a un grupo étnico.

El principal vacío de atención se encontró en el riesgo de *ocurrencia de trabajo infantil*, que puede afectar el desarrollo posterior de la primera infancia y el acceso a sus derechos. Finalmente, para esta etapa de vida y dada la complejidad de la intervención, se identificó que el Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (S174) cubre varios riesgos, como *condición de orfandad y de discapacidad*, sin embargo, otorga apoyos económicos directos, por lo que no considera una atención integral para la atención de estos riesgos. En este sentido, el programa debería considerar otro tipo de apoyos para incidir en que el cuidado de las niñas y los niños sea el adecuado para permitir una buena salud, alimentación, educación, aprendizaje y apoyo familiar que les posibilite desarrollar sus capacidades en edades tempranas.

Infancia en edad escolar (6 a 11 años)

Durante la edad escolar las y los niños desarrollan las habilidades que les permiten obtener conocimientos y vincularse al contexto social. En este periodo los infantes despliegan su motricidad: el juego es un medio de entretenimiento y entendimiento de su realidad, aprenden a través del ejemplo y empiezan a comprender el seguimiento a reglas de comportamiento mediante su ingreso a la escuela (CNDH, 2020).

En relación con el derecho a la salud, para la infancia en edad escolar existe el riesgo de *desarrollo de enfermedades prevenibles y complicaciones de salud* por falta de atención preventiva y de un seguimiento adecuado a los padecimientos. La persistencia de la crisis sanitaria ha tenido impactos significativos sobre este ámbito y el bienestar de la niñez, esto, aunque no existe un alto riesgo de contagio del virus y desarrollo de complicaciones, debido a que las medidas tomadas para responder a la pandemia han afectado la posibilidad de que accedan de manera oportuna a los servicios y controles de salud, monitoreo alimentario-nutricional, así como a diagnósticos y su atención oportuna, lo que agudizó el riesgo de desarrollo de enfermedades y complicaciones de salud por falta de seguimiento (CEPAL, 2022b; CONEVAL, 2021c).

Para los riesgos vinculados al derecho a la salud, que son: *ocurrencia de enfermedades prevenibles por vacunación, afectaciones a la salud mental y socioemocional*, así como el *desarrollo de enfermedades y complicaciones de salud por padecimientos*, existe una oferta gubernamental que atiende a todas las etapas de vida, por tanto, incluye infancia en edad escolar. Se consideran particularmente relevantes en esta etapa de vida los programas que priorizan acciones de prevención y sensibilización de los riesgos para la salud y el oportuno tratamiento y control de enfermedades; como el Programa IMSS-Bienestar (S038), que también se identificó como relevante en la primera infancia y el Programa de Vacunación (E036), que garantiza el acceso a un esquema de vacunación a todos los niños y las niñas mayores de 5 años.

Las *afectaciones a la salud mental y socioemocional* en niñas y niños interfieren con su bienestar, así como en su capacidad para alcanzar su pleno potencial. En los momentos decisivos del desarrollo de la niña o el niño, los factores basados en la experiencia y el entorno pueden representar un riesgo para la salud mental o contribuir a protegerla (UNICEF, 2022). Al respecto, en la revisión programática se encontró solo un programa que atiende este riesgo de manera general para todas las etapas: el Programa Atención a la Salud (E011) del IMSS. Sin embargo, como ya se mencionó, el acceso a esta intervención se limita a derechohabientes por lo que la atención de este riesgo se puede considerar parcial. Lo anterior es relevante, debido a que la salud mental de la población infantil se vio afectada por distintos aspectos de la pandemia, que van desde el efecto de las medidas de confinamiento, como la interrupción de las clases, hasta la vivencia de eventos traumáticos, como la pérdida de cuidadores (CEPAL, 2022b).

En relación con el derecho a la educación, se debe considerar que la reducción de los ingresos en los hogares ha sido uno de los detonantes principales del incremento de privaciones y de la profundización de carencias en niñas y niños (CONEVAL, 2021i), lo que puede traducirse en limitaciones de los recursos que pueden destinar las familias a la educación y en el incremento de otros fenómenos como el trabajo infantil (CONEVAL, 2021f).

Si bien, la incidencia del riesgo de *abandono escolar, desafiliación educativa y rezago en los aprendizajes* es más aguda en etapas de vida posteriores, las afectaciones derivadas de la pandemia y las condiciones de desigualdad en las que se implementó la educación a distancia provocaron obstáculos adicionales para garantizar el acceso y tránsito en la educación básica (CONEVAL, 2021e). De manera particular, la población hablante de lengua indígena presentó dificultades para continuar con su educación y cubrir en su totalidad los contenidos educativos, lo que pone en riesgo el futuro académico de NNA indígenas, agravando la brecha histórica que los ha caracterizado y colocándolos en una condición de riesgo de abandono escolar y de incorporación temprana al mercado laboral precario (CONEVAL, 2022b).¹¹⁸

Por lo anterior, la educación enfrenta importantes retos para su recuperación, entre estos se encuentran la ampliación de brechas en el acceso al servicio educativo, la pérdida de aprendizajes y la posibilidad de aumento del abandono escolar (Banco Mundial, 2021; CEPAL y UNESCO, 2020; CNDH, 2021a; CONEVAL, 2021e).

Para prevenir los riesgos de *abandono escolar, desafiliación educativa y rezago en los aprendizajes*, existe un total de siete programas dirigidos a esta etapa de vida, cinco de los cuales forman parte de la estructura programática de la SEP, mismos que igualmente atienden a la etapa de vida Primera Infancia: Producción y distribución de libros y materiales educativos (B003), Producción y transmisión de materiales educativos (E013); el Programa Educación Inicial y Básica Comunitaria (E066), el cual brinda el servicio educativo en las escuelas Conafe; y el Programa Fortalecimiento de los Servicios de Educación Especial (S295), que incluye acciones de fortalecimiento de agentes educativos y equipamiento para la prestación de los servicios de educación especial.

Por otro lado, el Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez (S072) beneficia a familias con NNA inscritos en algún nivel de educación básica en planteles educativos públicos ubicados en una localidad indígena o con alto grado de marginación. Esto, con el objetivo de fomentar la permanencia y la conclusión de las y los estudiantes, mediante la entrega de becas escolares mensuales. A pesar de su objetivo, se han identificado limitantes como la falta de mecanismos de validación para la permanencia escolar e incentivos negativos que pueden derivarse de otorgar apoyos por familia y no por NNA que se encuentra en educación básica. Esto último debido a que el programa solo entrega una beca por hogar, y ante la insuficiencia de recursos económicos, la familia podría preferir enviar a la escuela a los niños y no a las niñas, u optar por el integrante más pequeño

¹¹⁸ Es posible consultar más información sobre el diagnóstico de la educación de la población indígena en México y la oferta gubernamental disponible para contribuir al ejercicio del derecho a la educación de esta población en el marco de las afectaciones por la pandemia por la COVID-19 en el estudio "Educación para la población indígena en México: el derecho a una educación intercultural y bilingüe" de CONEVAL (2022b).

(CONEVAL, 2020e). Además, es importante plantear si los montos definidos permiten desincentivar problemas como el trabajo infantil, que es uno de los factores causantes del abandono escolar, o tienen resultados positivos en el desarrollo escolar de NNA y contribuyen a las condiciones de ingreso de los hogares (CONEVAL, 2019a).

En cuanto a la oferta dirigida a la población indígena, se observó que los programas buscan garantizar el acceso al derecho a la educación de NNA indígenas en diversas líneas de acción, pero muchos han tenido recortes presupuestales y dificultades logísticas derivado de las adecuaciones que tuvieron que realizar a partir de la pandemia (CONEVAL, 2022b). Entre estos, se encuentra el Programa de Apoyo a la Educación Indígena (S178) del INPI, que como se describió en la etapa de primera infancia, atiende exclusivamente a niñas y niños pertenecientes a un grupo étnico; por lo que atiende a población en condiciones transversales de vulnerabilidad.

Como se señaló anteriormente el Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (S174) de la Secretaría de Bienestar, también se vincula a este riesgo puesto que entrega un apoyo de \$600.0 a infantes de 6 a 12 años, para lo cual solicita una constancia de estudios para comprobar que las niñas y los niños continúan con su educación.

Respecto a los riesgos vinculados al derecho al trabajo, se encuentra que la *ocurrencia de trabajo infantil, trabajo en ocupación peligrosa o trabajo doméstico en condiciones no adecuadas* afecta de manera relevante el derecho a la educación y tiene consecuencias en otros aspectos del desarrollo de niños y niñas en edad escolar, en tanto puede exponerlos a situaciones de riesgo para su salud y sano desarrollo físico y psicológico. A pesar de esto, no se identificaron intervenciones para atender este riesgo, lo cual es relevante debido a que, como se mencionó anteriormente, se espera un incremento de la incidencia de esta problemática ante las afectaciones de la crisis de la pandemia en los hogares más vulnerables.

Una alimentación nutritiva y de calidad permite a las niñas y los niños el disfrute de otros derechos esenciales (CONEVAL, 2018a), por lo que en esta etapa también está presente el riesgo de *problemas de malnutrición* que puede manifestarse como desnutrición, emaciación, hambre oculta, sobrepeso y obesidad que provocan problemas en el crecimiento y desarrollo de comorbilidades. Al respecto, el Programa Prevención y Control de Enfermedades (E001) del IMSS, tiene como propósito “reducir la morbilidad y mortalidad por enfermedades prevenibles ...”, para ello, le da seguimiento a la prevalencia de obesidad en niños de 5 a 9 años lo que puede contribuir a evitar y dar atención a este riesgo. Sin embargo, el alcance de los programas vinculados a la atención de riesgos de problemas de malnutrición, en particular de la obesidad infantil, no es claramente identificable a través del diseño o de los tipos de apoyos de estos.

Además de esta intervención para niños y niñas derechohabientes (E001), se encuentran los tres programas que cubren el riesgo por alimentación en todas las etapas, y que ya fueron mencionados: Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. (S052), Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (S053) y el FAM, componente Asistencia Social. En este sentido, se

identifica que la atención para este riesgo en infancia en edad escolar es parcial, dado que solo se está orientando a población derechohabiente y vulnerable. Al igual que en la primera infancia, se identifica como relevante el FAM, ya que incluye entre sus acciones la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria y Desarrollo Comunitario del SN-DIF que otorga desayunos escolares solo en escuelas primarias que atienden a población perteneciente a un grupo étnico, en condición de migración o que habita en zonas con alto grado de rezago social.

El riesgo *de condición de orfandad* implica la desprotección de niñas y niños quienes pueden verse obligados a incorporarse al mercado laboral, pueden ver deteriorada su salud y exponerse a riesgos para su integridad por explotación sexual, maltrato y otras formas de violencia (CNDH, 2021b). Esta situación pudo agravarse por el alto número de fallecimientos de jefes y jefas de familia debido a la pandemia por la COVID-19, así como situaciones de violencia que derivan en homicidios y feminicidios (CNDH, 2021b).



En cuanto a la prevención de los riesgos por *condición de orfandad*, los programas que se señalaron en primera infancia también atienden la etapa de infancia en edad escolar, tal es el caso del Programa Protección y restitución de los derechos de las niñas, niños y adolescentes (E041), el Programa Servicios de asistencia social integral (E040), ambos de la Secretaría de Salud y el Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (S174) de Bienestar.





La revisión programática resultó en tres programas sociales dirigidos a todas las etapas de vida que atienden el riesgo *condición de discapacidad permanente*, los cuales otorgan asistencia social y transferencias monetarias que buscan mejorar el ingreso y las condiciones de las personas con discapacidad permanente. Las intervenciones para este riesgo se señalaron en la etapa primera Infancia.

En el caso del derecho a la vivienda digna y los riesgos para esta etapa, existe evidencia con relación a cómo la falta de agua potable, saneamiento y energía para la cocción de los alimentos tienen consecuencias perjudiciales para la salud; la falta de materiales de calidad en la construcción de la vivienda expone a las personas a riesgos climáticos y de seguridad; el hacinamiento y la falta de electricidad impiden contar con un espacio adecuado para estudiar y descansar, lo que repercute en el desarrollo cognitivo en la infancia, a la vez que favorecen una mayor propensión a situaciones de abuso (Simeonsson, 2020). De manera similar que, en primera infancia, se encontró que el FAIS en su vertiente estatal y municipal (003 y 004), así como los programas Vivienda Social (S177), Agua Potable, Drenaje y Tratamiento (S074) y el Programa para el Bienestar Integral de los Pueblos Indígenas (S249) pueden incidir en la mejora de las condiciones de vivienda que contribuyen a la atención de los riesgos en esta etapa, aunque también es necesario validar su alcance dada la complejidad de sus intervenciones.

En total se identificaron 36 programas federales o acciones para el desarrollo social, incluidos los Fondos de Aportaciones Federales que atienden los diversos riesgos para infancia en edad escolar (ver cuadro 13). De este total, existen 12 programas que de manera específica pueden mitigar o prevenir los distintos riesgos en infancia en edad escolar.

Cuadro 13. Matriz de oferta gubernamental para atender los riesgos durante la infancia en edad escolar (6 a 11 años)

Derecho	Riesgo	Programa y clave	Dependencia	Atención al riesgo en todas las etapas
<p>Derecho a la salud</p> 	Ocurrencia de enfermedades prevenibles por vacunación	Programa de Vacunación (E036)	Salud	
	Afectaciones a la salud mental y socioemocional	Atención a la Salud (E011)	IMSS	✓
	Desarrollo de enfermedades y complicaciones de salud por padecimientos	Vigilancia Epidemiológica (U009)	Salud	✓
		Atención a la Salud (E023)	Salud	✓
		Fortalecimiento a la Atención Médica (S200)	Salud	✓
		Prevención y Control de Sobrepeso, Obesidad y Diabetes (U008)	Salud	✓
		Programa IMSS-Bienestar (S038)	IMSS-Bienestar	✓
		Atención a la Salud (E011)	IMSS	✓
		Prevención y Control de Enfermedades (E043)	ISSSTE	✓
		Atención a la Salud (E044)	ISSSTE	✓
		Educación Física de Excelencia (E068)	SEP	✓
		Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral (U013)	Salud	✓
		FASSA-Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (002)	Salud	✓
<p>Derecho a la educación</p> 	Abandono escolar, desafiliación educativa y rezago en los aprendizajes	Producción y Distribución de Libros y Materiales Educativos (B003)	SEP	
		Producción y transmisión de materiales educativos (E013)	SEP	
		Educación Inicial y Básica Comunitaria (E066)	SEP	
		Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez (S072)	SEP	
		Programa de Apoyo a la Educación Indígena (S178)	INPI	
		Fortalecimiento de los Servicios de Educación Especial (PFSEE) (S295)	SEP	
		Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (S174)	Bienestar	

Derecho	Riesgo	Programa y clave	Dependencia	Atención al riesgo en todas las etapas
 Derecho al trabajo	Ocurrencia de trabajo infantil, trabajo en ocupación peligrosa o trabajo doméstico en condiciones no adecuadas	N/A	N/A	
 Derecho a la alimentación nutritiva y de calidad	Problemas de malnutrición	Prevención y Control de Enfermedades (E001)	IMSS	
		Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. (S052)	Sader	✓
		Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA) (S053)	Sader	✓
		FAM - Fondo de Aportaciones Múltiples (006)	Salud	✓
 Derecho a la seguridad social	Condición de orfandad	Protección y restitución de los derechos de las niñas, niños y adolescentes (E041)	Salud	
		Servicios de asistencia social integral (E040)	Salud	
		Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (S174)	Bienestar	
	Condición de discapacidad permanente	Programa de Atención a Personas con Discapacidad (S039)	Salud	✓
		Servicios de asistencia social integral (E040)	Salud	✓
		Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente (S286)	Bienestar	✓
 Derecho a la vivienda digna y decorosa	Falta de una vivienda digna	Ordenamiento y regulación de la propiedad rural (E003)	Sedatu	✓
		Programa de Vivienda Social (S177)	Sedatu	✓
		Programa para Regularizar Asentamientos Humanos (S213)	Sedatu	✓
		Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) (S273)	Sedatu	✓
		Agua Potable, Drenaje y Tratamiento (S074)	Semarnat	✓
		Programa para el Bienestar Integral de los Pueblos Indígenas (S249)	INPI	✓
		Programa Nacional de Reconstrucción (S281)	Sedatu SEP Cultura Salud	✓
		FAIS-Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (003)	Bienestar	✓
		FAIS-Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (004)	Bienestar	✓

N/A: No hay programa vinculado para atender el riesgo

Nota: Los programas pueden repetirse en diferentes riesgos y pueden brindar atención general a todas las etapas de vida o brindar atención específica a la etapa de vida analizada.

Fuente: elaborado por el CONEVAL.

Entre los hallazgos más relevantes se encontró que no se cuenta con una oferta programática específica para la atención a la salud en esta etapa, incluyendo la salud socioemocional, la cual resultó afectada por la pandemia. Sumado a esto, se identifica que el acceso a los servicios de salud frecuentemente depende de la derechohabiencia de los padres o tutores de las y los infantes, lo que puede ser un reto que afecte su acceso efectivo al derecho a la salud.

En cuanto a la oferta para atender el *abandono escolar* se identificó que es amplia, pero hay posibles limitantes del diseño en los programas que podrían restringir los efectos en la atención al riesgo. Sobre ello, tampoco hay oferta o acciones específicas para resarcir las afectaciones de la pandemia en la educación. De igual manera, se identificaron vacíos para la atención de los riesgos de *ocurrencia de trabajo infantil*, ante el posible incremento de esta problemática derivado de las afectaciones por la pandemia y la reducción de ingresos en los hogares más vulnerables.

Adolescencia (12 a 17 años)

La adolescencia es un periodo que se caracteriza por rápidos cambios a nivel físico, cognitivo y social, el desarrollo de la madurez sexual y reproductiva, así como la manifestación de actitudes, comportamientos y roles que se van acercando a las personas adultas (CNDH, 2020). En la adolescencia tiene lugar el desarrollo de la independencia y la socialización a partir de la construcción de lazos de confianza con pares, la necesidad de contar con espacios de autonomía y el surgimiento de habilidades para la toma de decisiones (UNICEF, 2020b).

Las personas adolescentes están expuestas a importantes riesgos para su salud, así como a presentar enfermedades y complicaciones por padecimientos, prevenibles y no prevenibles. Entre ellos se encuentran aquellos riesgos relacionados con la salud sexual y reproductiva. Las principales amenazas se relacionan con los limitantes en el acceso a información, tratamientos y servicios asociados con el libre ejercicio de la sexualidad, la falta de acceso a servicios de anticonceptivos y aborto seguro; de ahí que el embarazo adolescente continúe presentándose (OMS, 2022).

Se identificó que el riesgo de *limitantes para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos* es atendido por tres programas: Prevención y Control de Enfermedades (E001), Prevención y Control de Enfermedades (E043) y Atención a la Salud (E011); sin embargo, estos cubren únicamente a derechohabientes del IMSS y el ISSSTE, por lo que no todas las personas en esta etapa de vida tienen acceso a estos. Es importante mencionar que el Programa Atención a la Salud (E011) atiende este riesgo para todas las etapas de vida. Asimismo, estos programas se vinculan a los riesgos específicos de mortalidad materna, complicaciones durante la gestación, el embarazo, parto y puerperio, infecciones de transmisión sexual y limitantes en el acceso a servicios de salud reproductiva.

En cuanto a la salud mental, no ocuparse de los trastornos de salud mental de las y los adolescentes tiene consecuencias que se extienden a la edad adulta, perjudican la salud física y mental de la persona y restringen sus posibilidades de llevar una vida plena en etapas posteriores (OMS, 2022). Expertos señalan que durante la pandemia se presentó aumento del estrés, ansiedad y depresión entre las y los adolescentes, con mayor afectación en quienes forman parte de hogares desfavorecidos, así como quienes habían presentado enfermedades mentales con anterioridad o habían vivido experiencias adversas en la infancia (CEPAL y UNESCO, 2020; UNICEF, 2022). Esto debido a que la salud

mental en esta etapa se ha visto afectada por el incremento en la prevalencia de pensamiento suicida e intento de suicidio, que afectó principalmente a las mujeres, como ya se señaló en el capítulo 1.

En este sentido resulta relevante que, a diferencia de otras etapas de vida, el riesgo de *afectaciones a la salud mental y socioemocional* en la adolescencia es atendido por tres programas. Son en particular pertinentes el Programa Prevención y atención contra las adicciones (E025) y Articulación de Políticas Integrales de Juventud (E016). Ambos buscan atender la presencia de conductas de riesgo y adicción a sustancias nocivas para la salud y el acompañamiento emocional; por lo que pueden estar atendiendo parcialmente el riesgo, dado que se enfocan en las afectaciones derivadas de adicciones. Por otra parte, se destaca el programa (E016), ya que prioriza a personas entre 12 y 29 años en condición transversal de vulnerabilidad, que pertenecen a un grupo étnico y/o que residen en zonas de interés prioritario, como son zonas con presencia de violencia y zonas con alto grado de rezago social. Por otro lado, como ya se mencionó, el Programa Atención a la Salud (E011) del IMSS, que atiende también los riesgos asociados a la salud sexual en todas las etapas de vida, limita su atención a derechohabientes.

Una de las problemáticas más relevantes que se presenta en esta etapa es la mayor incidencia de *abandono escolar, desafiliación educativa y rezago en los aprendizajes*. Antes de la pandemia las y los adolescentes mostraban tasas altas de abandono, asociadas principalmente a las brechas de aprendizaje acumuladas y la necesidad de vinculación al mercado laboral (CONEVAL, 2021e). A partir de la crisis de la pandemia por la COVID-19 y la educación a distancia, se espera un incremento en el fenómeno del abandono y el rezago en las trayectorias educativas.¹¹⁹ Las y los adolescentes en condiciones vulnerables son quienes tienen mayor probabilidad de acumular rezagos en sus trayectorias educativas y ampliar así las brechas preexistentes en el pleno ejercicio al derecho de una educación de calidad (CONEVAL, 2021e).

Se identificaron 12 programas y acciones de desarrollo social que contribuyen a la atención de riesgos vinculados a la educación de adolescentes, varios de los cuales atienden de manera prioritaria a población en condiciones de vulnerabilidad, por condiciones de género, pertenencia a un grupo étnico, condición de migración, habitar en una zona con alto grado de rezago social o con un alto grado de marginación. Entre estos se encuentran los programas Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez (S072), Becas Elisa Acuña (S243), Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez (S311) y el de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (S174); los cuales otorgan transferencias monetarias con el objetivo de que las y los estudiantes permanezcan y concluyan sus estudios.

Respecto a los programas que ofrecen transferencias económicas, CONEVAL ha resaltado que estos se relacionan, principalmente, con retos en el ámbito familiar para mitigar carencias derivadas de las condiciones de pobreza, marginación o contextos de vulnerabilidad, sin embargo, algunos de estos

¹¹⁹ Es posible encontrar más información sobre los factores que influyen en el abandono escolar en el documento Información estratégica para el regreso a clases en México 2021 (CONEVAL, 2021e). Disponible en: https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Informacion_regreso_a_clases.pdf

programas no están directamente vinculados con la permanencia educativa y el desarrollo escolar (CONEVAL, 2021e). Este es el caso de los programas Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez (S072) y Becas Elisa Acuña (S243), en los que se identificaron limitaciones como la falta de mecanismos de validación para el adecuado desarrollo escolar, puesto que la entrega de apoyos se define mediante la inscripción de NNA y no incluye ningún elemento para verificar la asistencia y avance escolar por parte de las y los educandos (CONEVAL, 2021e).

La *ocurrencia de trabajo en ocupación peligrosa o trabajo doméstico en condiciones no adecuadas* es un riesgo particularmente relevante durante esta etapa. La Ley Federal del Trabajo (DOF, 1970) prohíbe el trabajo de menores de 15 años y permite el trabajo de adolescentes de 15 a 17 años que hayan terminado su educación básica obligatoria. De igual manera, esta normatividad prohíbe el trabajo de menores de 18 años en actividades que ponen en riesgo su desarrollo y salud, física y mental. A pesar de esto, no se identificaron intervenciones que atiendan los riesgos de ocurrencia de trabajo no permitido entre los adolescentes, por lo que persiste ese vacío de atención a lo largo de todas las etapas que lo presentan.

Las dietas deficientes son uno de los principales factores de riesgo relacionados con la alimentación en esta etapa. Los efectos de la desnutrición, el sobrepeso y la obesidad pueden derivar en afectaciones a la calidad de vida de las y los adolescentes también en etapas de vida posteriores.

Para la atención de los riesgos por *problemas de malnutrición* se identificaron tres programas y acciones: Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. (S052), Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (S053) y FAM (006). Como ya se mencionó, estos tres atienden en lo general a todas las etapas de vida a través de sus objetivos y los apoyos que entregan. Sin embargo, ninguno de estos responde de manera particular a los problemas de nutrición que pueden presentar las y los adolescentes, por lo que es posible que no se esté cubriendo con suficiencia este riesgo.

Aunque la incidencia e implicaciones del riesgo de *condición de orfandad* es menor respecto a las etapas de vida más tempranas, es importante porque también puede afectar el acceso a los derechos de las y los adolescentes. Para la atención a este se encontraron tres programas: Protección y Restitución de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (E041), Servicios de Asistencia Social Integral (E040) y Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (S174). Como ya se mencionó en las etapas anteriores, esta última intervención destaca por atender de manera prioritaria a población en condiciones de vulnerabilidad como violencia, pertenencia a grupo étnico y zonas con alto grado de rezago social, aunque su atención se limita a transferencias monetarias.

Las y los adolescentes de 15 años o más, debido a que ya son parte de la población económicamente activa (PEA) y pueden contar con un ingreso, también se encuentran expuestos a enfrentar gastos catastróficos, los cuales afectan en mayor medida a aquellos hogares que no cuentan con seguridad social. Este riesgo es atendido por cuatro programas para las etapas desde la adolescencia hasta la vejez: Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente (S286); Programa para el Bienestar de las Personas en Situación de Emergencia Social y Natural (U011); Suministro de Claves



de Medicamentos (E018); Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral (U013). Estas intervenciones pueden cubrir los riesgos de reducción temporal del ingreso, reducción de los bienes de capital del hogar o incremento de las deudas y los gastos catastróficos derivados de afectaciones a la salud o de eventos como el fallecimiento. Sumado a esto, las intervenciones del programa (S286) dan prioridad a personas en situación de pobreza y perteneciente a un grupo étnico, mientras que el (U011) atiende además a personas en condición de migración.





El riesgo de *condición de discapacidad permanente* puede aumentar la vulnerabilidad de las y los adolescentes a enfrentar la falta de ingresos y problemas asociados a la falta de cuidados y abandono. Como ya se mencionó, esta problemática es cubierta por tres programas que abarcan de manera general todas las etapas de vida, incluyendo adolescentes.

La *falta de una vivienda digna* también puede afectar de manera importante el bienestar de las y los adolescentes y sus familias; en particular, habitar en un ambiente comunitario deteriorado, la falta de características adecuadas de la vivienda en cuanto a materiales de piso, techo y paredes, vivir en condiciones de hacinamiento y la falta de acceso a servicios de agua, saneamiento y energía. Como ya se señaló, se encontraron siete programas y dos fondos que pueden cubrir estos riesgos, no solo para adolescentes sino para todas las etapas de vida. Para esta etapa de vida resalta el Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) (S273) que busca contribuir a que las personas reduzcan sus condiciones de rezago urbano y social mediante la mejora en el acceso a bienes y servicios; lo anterior puede resultar en importantes mejoras en el ambiente comunitario que habitan las y los adolescentes. Este programa, al igual que la mayoría de los programas orientados a vivienda, priorizan la atención de población en condiciones transversales de vulnerabilidad, en tanto se dirige a zonas con alto grado de rezago social.

En total se identificaron 44 programas o acciones federales que están relacionados con la atención de los riesgos presentes durante la adolescencia (ver cuadro 14). De estos, 21 de las intervenciones atienden de manera específica a la población de esta etapa de vida.

Cuadro 14. Matriz de oferta gubernamental para atender los riesgos durante la adolescencia (12 a 17 años)

Derecho	Riesgo general	Programa y clave	Dependencia	Atención al riesgo en todas las etapas
<p>Derecho a la salud</p> 	Limitantes para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos	Prevención y Control de Enfermedades (E001)	IMSS	
		Prevención y Control de Enfermedades (E043)	ISSSTE	
		Atención a la Salud (E011)	IMSS	
	Afectaciones a la salud mental y socioemocional	Prevención y Atención contra las Adicciones (E025)	Salud	
		Articulación de Políticas Integrales de Juventud (E016)	Bienestar	
		Atención a la Salud (E011)	IMSS	✓
	Desarrollo de enfermedades y complicaciones de salud por padecimientos	Vigilancia Epidemiológica (U009)	Salud	✓
		Atención a la Salud (E023)	Salud	✓
		Fortalecimiento a la Atención Médica (S200)	Salud	✓
		Prevención y Control de Sobrepeso, Obesidad y Diabetes (U008)	Salud	✓
		Programa IMSS-Bienestar (S038)	IMSS-Bienestar	✓
		Atención a la Salud (E011)	IMSS	✓
		Prevención y Control de Enfermedades (E043)	ISSSTE	✓
		Atención a la Salud (E044)	ISSSTE	✓
		Educación Física de Excelencia (E068)	SEP	✓
		Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral (U013)	Salud	✓
		FASSA - Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (002)	Salud	✓
<p>Derecho a la educación</p> 	Abandono escolar, desafiliación educativa y rezago en los aprendizajes	Desarrollo, Aplicación de Programas Educativos e Investigación en Materia Agroalimentaria (E001)	Sader	
		Producción y Distribución de Libros y Materiales Educativos (B003)	SEP	
		Servicios de Educación Media Superior (E007)	SEP	
		Producción y Transmisión de Materiales Educativos (E013)	SEP	
		Educación para Adultos (INEA) (E064)	SEP	
		Educación Inicial y Básica Comunitaria (E066)	SEP	
		Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez (S072)	SEP	
		Programa de Becas Elisa Acuña (S243)	SEP	
		Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez (S311)	SEP	
		Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (S174)	Bienestar	
		Programa de Apoyo a la Educación Indígena (S178)	INPI	
		Fortalecimiento de los Servicios de Educación Especial (PFSEE) (S295)	SEP	

Derecho	Riesgo general	Programa y clave	Dependencia	Atención al riesgo en todas las etapas
 Derecho al trabajo	Ocurrencia de trabajo infantil, trabajo en ocupación peligrosa o trabajo doméstico en condiciones no adecuadas	N/A	N/A	
 Derecho a la alimentación nutritiva y de calidad	Problemas de malnutrición	Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. (S052)	SADER	✓
		Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA) (S053)	SADER	✓
		FAM - Fondo de Aportaciones Múltiples (006)	Salud	✓
 Derecho a la seguridad social	Condición de orfandad	Protección y restitución de los derechos de las niñas, niños y adolescentes (E041)	Salud	
		Servicios de asistencia social integral (E040)	Salud	
		Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (S174)	Bienestar	
	Gastos catastróficos derivados de accidentes, enfermedades o desastres *	Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente (S286)	Bienestar	✓
		Programa para el Bienestar de las Personas en Situación de Emergencia Social y Natural (U011)	Bienestar	✓
		Suministro de Claves de Medicamentos (E018)	ISSSTE	✓
		Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral (U013)	Salud	
	Condición de discapacidad permanente	Programa de Atención a Personas con Discapacidad (S039)	Salud	✓
		Servicios de asistencia social integral (E040)	Salud	✓
		Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente (S286)	Bienestar	✓
 Derecho a la vivienda digna y decorosa	Falta de una vivienda digna	Ordenamiento y regulación de la propiedad rural (E003)	Sedatu	✓
		Programa de Vivienda Social (S177)	Sedatu	✓
		Programa para Regularizar Asentamientos Humanos (S213)	Sedatu	✓
		Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) (S273)	Sedatu	✓
		Agua Potable, Drenaje y Tratamiento (S074)	Semanat	✓
		Programa para el Bienestar Integral de los Pueblos Indígenas (S249)	INPI	✓
		Programa Nacional de Reconstrucción (S281)	Sedatu SEP Cultura Salud	✓
		FAIS - Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (003)	Bienestar	✓
		FAIS - Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (004)	Bienestar	✓

N/A: No hay programa vinculado para atender el riesgo.

Nota: Los programas pueden repetirse en diferentes riesgos y pueden brindar atención general a todas las etapas de vida o brindar atención específica a la etapa de vida analizada.

Fuente: elaborado por el CONEVAL.

Entre los hallazgos más importantes derivados de la revisión de programas y estrategias sociales, se encontró que en la adolescencia existe una oferta más amplia que en otras etapas para la atención de las *afectaciones a la salud mental y socioemocional*. Lo que responde a la agudización de esta problemática en esta edad y puede indicar que se avanza hacia una atención del curso de vida acorde al cambio de necesidades y retos que enfrentan las personas a lo largo del tiempo. Sin embargo, la oferta encontrada focaliza en la atención contra las adicciones y en el acompañamiento socioemocional, por lo que se puede estar dando una atención parcial al riesgo, dada la complejidad de problemas de salud mental y emocional que se pueden presentar en la adolescencia.

Por otro lado, el riesgo de *limitantes para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos* debe atenderse de manera prioritaria, sin embargo, solo tres programas cubren estos riesgos para derechohabientes del IMSS y el ISSSTE, excluyendo a las y los adolescentes sin acceso a dichas instituciones. La ocurrencia de embarazos durante la adolescencia representa una preocupación social, dado que incrementa los riesgos obstétricos, contribuye a profundizar condiciones de vulnerabilidad y puede evidenciar prácticas de abuso tales como el arreglo de matrimonios durante la infancia, además, tiene implicaciones relevantes para el desarrollo de la población adolescente. La maternidad a temprana edad altera el curso de la trayectoria de vida de las y los adolescentes y condiciona, incluso, las etapas posteriores de su vida (CONEVAL, 2022c). Además, se encontró que los servicios otorgados podrían no estar atendiendo de manera integral este riesgo dado que se enfoca principalmente en la salud reproductiva y materno-infantil.

Asimismo, es importante señalar que, en esta etapa, al igual que en las anteriores, no se identificaron programas o acciones encaminados a atender el riesgo de *ocurrencia de trabajo infantil, trabajo en ocupación peligrosa o trabajo doméstico en condiciones no adecuadas*, que ayuden a prevenir, reducir y vigilar la ocurrencia de trabajo adolescente no permitido.

En cuanto a la oferta programática que atiende los riesgos vinculados al derecho a la educación, resalta que varios de ellos buscan atender de manera prioritaria a adolescentes en condiciones transversales de vulnerabilidad. No obstante, al igual que en otras etapas de vida, se identificó que hay programas con limitantes como la falta de mecanismos de validación para la permanencia escolar, lo que se traduce en una atención parcial de los riesgos asociados a la educación en esta etapa de vida.

Juventud (18 a 29 años)

La juventud es una etapa clave en el curso de vida en la que tienen lugar una serie de decisiones y eventos que marcan las trayectorias futuras y posibilidades de bienestar de las personas. Las condiciones en las que las y los jóvenes toman decisiones sobre su sexualidad, los elementos y servicios con los que cuentan para ello, así como las oportunidades de educación y desarrollo disponibles, tienen un importante efecto en su calidad de vida (UNFPA, 2018, s.f.).

En comparación con otras etapas de vida, las y los jóvenes enfrentan un número reducido enfermedades que ponen en riesgo sus vidas; de hecho, gran parte de los hábitos nocivos para la salud adquiridos durante este periodo y etapas previas, no se manifiestan en morbilidad o mortalidad durante esta, sino en los años posteriores.

Durante la pandemia se consideró la posibilidad de un incremento en el número de embarazos no deseados y abortos no seguros entre las jóvenes, así como retrocesos en la garantía del derecho a la salud de las personas que enfrentan actos de discriminación por tener una orientación sexual o identidad de género LGBTI+¹²⁰ (CONEVAL, 2021c). Esto refuerza la necesidad de atender los riesgos relativos a la salud sexual y reproductiva, como son: limitantes en el acceso a servicios integrales de salud reproductiva, limitantes para el acceso a servicios de aborto seguro e infecciones de transmisión sexual. Además, esta etapa marcará, en gran medida, el futuro de las trayectorias de vida y el desarrollo de las personas.

En ese sentido, con relación a los riesgos vinculados con las *limitantes para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos* en esta etapa, se encuentran los tres programas que atienden hasta la etapa de vida de vejez: Prevención y control de enfermedades (E001) y Atención a la Salud (E011) ambos del IMSS, y el Programa Prevención y Control de Enfermedades (E043) del ISSSTE. El primer programa es relevante en esta etapa en tanto busca reducir la morbilidad y mortalidad por enfermedades prevenibles y los embarazos de alto riesgo a través en población mayor de 20 años; mientras que el segundo, provee consultas preventivas a mujeres embarazadas. A pesar de esta orientación particular a la etapa de vida, la cobertura al riesgo sigue siendo limitada debido a que atiende solo a población derechohabiente y sus servicios se concentran en la salud reproductiva y atención materno-infantil, lo que no permite abordar la multiplicidad de servicios que requiere la población joven para su libre ejercicio de la sexualidad.

Con relación a la atención de las *afectaciones a la salud mental y socioemocional*, se vinculan únicamente dos programas: Articulación de Políticas Integrales de Juventud el (E016) y Atención a la Salud (E011). El primero prioriza la atención de jóvenes que habitan en las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP), por lo que cubre a la población de esta etapa en condiciones transversales de vulnerabilidad por pobreza, por pertenencia a un grupo étnico o por habitar en zonas con presencia de violencia. Brinda servicios de atención psicoemocional a personas jóvenes que presenten problemas de salud mental mediante la plataforma U-Report de UNICEF, o bien a través de mensajes vía WhatsApp. Por otro lado, el segundo programa, otorga atención a la población derechohabiente del IMSS de todos los grupos de edad, lo que incluye acciones de prevención secundaria, como diagnóstico clínico, paraclínico, tratamiento farmacológico, no farmacológico (estilos saludables, nutrición, trabajo social, psicología, entre otros); así como de prevención terciaria dirigida a la rehabilitación física, mental, social y de cuidados paliativos. Dado que uno de los programas prioriza a jóvenes en zonas vulnerables

¹²⁰ Siglas para referirse a las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersexuales. El término trans es un concepto «paraguas» utilizado para describir diferentes variantes de transgresión/ transición/ reafirmación de la identidad y/ o expresiones de género (lo que incluye personas transexuales, transgénero, travestis, drags, entre otras). Su denominador común es que el sexo asignado al nacer no concuerda con la identidad y/ o expresiones de género de la persona. El símbolo +, responde a la inclusión de identidades y orientaciones que no se manifiestan dentro de las siglas, como pueden ser la asexualidad, demisexualidad, entre otras. (Conapred, 2016).

y el otro a jóvenes derechohabientes, se puede observar que existe un amplio número de jóvenes que no son atendidos en los temas emocionales, dado que no cumplen con ninguno de los criterios para ser considerados.

Acerca de la oferta gubernamental vinculada a la atención del riesgo de *desarrollo de enfermedades y complicaciones de salud por padecimientos*, se identificó que el Programa Prevención y Control de Enfermedades (E001) del IMSS que atiende a toda la población, tiene también un componente para esta etapa porque ofrece servicios de atención a enfermedades prevenibles a la población derechohabiente de 20 años o más. Así mismo, el Programa Educación Física de Excelencia (E068) de la SEP, se relaciona con el desarrollo de hábitos de cuidado de la salud, ya que este tiene como objetivo promover la cultura física y la práctica del deporte en infantes, adolescentes, jóvenes y adultos. Vale mencionar que existen otros nueve programas y el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (002) que se asocian con el riesgo en mención, sin embargo, atienden a todas las etapas de vida y no brindan servicios específicos para juventud.

Respecto al derecho a la educación, es durante esta etapa que algunos jóvenes continúan con su trayectoria escolar en los niveles medio superior y superior, mientras que otros abandonan el sistema educativo formal y a menudo comienzan a trabajar. El abandono del sistema educativo en esta etapa es uno de los factores que restringen las oportunidades de acceder a un empleo de calidad e incrementa los riesgos de estar expuestos a contextos complejos, como el desempleo, condiciones laborales precarias o bien, en la informalidad. Esto afecta principalmente a las y los jóvenes más pobres o con menos educación.

El *abandono escolar, desafiliación educativa y rezago en los aprendizajes* de las y los jóvenes es atendido por 11 programas de desarrollo social, los cuales, en términos generales, buscan fomentar que permanezcan estudiando y concluyan su educación. Entre los programas más relevantes se encuentran los programas de la SEP: Jóvenes Escribiendo el Futuro (S283), que fomenta la permanencia y conclusión de estudios en educación superior y prioriza a población con ingreso menor a la línea de pobreza, así como la pertenencia a población indígena; mientras que la Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez (S311), fomenta la permanencia y conclusión en educación media superior, y sus criterios de priorización son localidades indígenas, de muy alta y alta marginación.

El riesgo de la *falta de servicios educativos para completar la educación básica normativa* es atendido por el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (010), en su componente Educación para Adultos (FAETA-EA), que dispersa recursos a las entidades para servicios de educación para personas adultas.

Las personas jóvenes tienen más probabilidades que las adultas de estar desempleadas, lo que obedece, en parte, a su corta experiencia laboral que les pone en desventaja, además de otras barreras estructurales como las oportunidades laborales disponibles (UNFPA, s.f.). Aunado a lo anterior, es necesario tener en cuenta en qué tipo de trabajos se incorporan las juventudes, ya que acceder a un trabajo precario o uno estable impactará sus condiciones de vida.

La importancia de la introducción al mundo laboral durante esta etapa de vida se refleja en el número de programas que atienden los riesgos de *desempleo y dificultad para encontrar trabajo, enfermedad o accidente laboral y precarización laboral*. Con un total de 11 programas, dos están a cargo de la SEP [Programa Normalización y Certificación en Competencias Laborales (E028); y el Programa de Becas Elisa Acuña (S243)]. Además, cinco programas de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) que ofrecen desde capacitaciones, hasta la ejecución y vigilancia de los derechos y la política laborales; dos programas de Bienestar, y uno del IMSS. Entre estos programas resaltan los que fomentan el desarrollo de competencias laborales, sea mediante capacitación, adiestramiento y productividad laboral, como es el caso del Programa Ejecución de los Programas y Acciones de la Política Laboral (E003), o bien asesorías y servicios de vinculación laboral proporcionados a través de la Oficina Nacional de Empleo, que ofrece el Programa de Apoyo al Empleo PAE (S043) de la STPS, que realiza intervenciones a través del Servicio Nacional de Empleo para promover la movilidad y colocación laboral a través de bolsas de trabajo y mecanismos de vinculación para trabajadores agrícolas y no agrícolas, dentro de México y el extranjero.

Destaca el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro (S280) de la STPS que brinda capacitaciones en el centro de trabajo con un apoyo económico mensual otorgado hasta por 12 ocasiones. Este último atiende a personas en condiciones transversales de vulnerabilidad, de situación de pobreza y violencia, dado que da prioridad a jóvenes que habiten en municipios de alta y muy alta marginación, con altos índices de violencia y a integrantes de grupos históricamente discriminados. En este sentido, se identifica que los riesgos vinculados al derecho al trabajo reciben una atención importante por parte de los programas de desarrollo social.

En cuanto a los riesgos vinculados con *problemas de malnutrición*, se encontraron los tres programas que atienden a todas las edades. Al igual que en adolescencia, los programas orientados a los riesgos en alimentación no priorizan la etapa de juventud.

Por otro lado, se identificó que el Programa Sembrando Vida S287 de la Secretaría de Bienestar considera en su objetivo: "que las y los sujetos de derecho que se encuentran en municipios con Rezago Social, cuenten con 2.5 hectáreas sembradas con Sistemas Agroforestales y Milpa Intercalada entre árboles frutales produciendo y que tengan cubiertas sus necesidades alimentarias básicas" (DOF, 2021t). Sin embargo, este objetivo no se refleja en los tipos de apoyo que entrega el programa, por lo que no es posible considerar que este pueda contribuir a la atención de este riesgo. No obstante, al analizar sus componentes (bienes o servicios proporcionados por el programa) fue posible observar que se enfocan en apoyos en especie y monetarios para promover la producción y brindar un mecanismo de autoempleo a su población beneficiaria, lo que contribuye a la atención de la pérdida y reducciones temporales del ingreso derivadas del riesgo de *desempleo y dificultad para encontrar trabajo*. Este programa atiende a población de 18 años y más, por lo que se dirige a las últimas tres etapas de vida y cubre a la etapa de juventud de manera parcial, pues se enfoca en el medio rural.

Entre las principales carencias sociales que presenta la población joven se encuentra la del acceso a la seguridad social. En la población joven, al igual que en la etapa de vida de adultez, la carencia

por acceso a seguridad social está directamente asociada a la condición laboral, debido a que el empleo formal es la vía más importante para la afiliación a protección social de la PEA. De ahí que un riesgo relevante en este derecho es la pérdida de ingreso y seguridad social por desempleo.


Asimismo, la ocurrencia de accidentes, enfermedades o desastres, aunada a la carencia de cobertura de un sistema de protección al ingreso, pueden traer como consecuencia incurrir en gastos catastróficos, los cuales provocan la reducción temporal del ingreso y del consumo, la probabilidad de caer en situación de vulnerabilidad por ingreso y una mayor probabilidad de emplearse en condiciones precarias.




Respecto al derecho a la seguridad social, se encontraron siete programas que atienden el riesgo de *gastos catastróficos derivados de accidentes, enfermedades o desastres* durante todas las etapas. En adición a esta oferta, el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro (S280) atiende específicamente a la etapa de juventud y brinda a sus beneficiarios afiliación al IMSS con el esquema de coberturas de esta institución. De igual manera, el programa cubre el riesgo de *desempleo y dificultad para encontrar trabajo*. Sin embargo, es necesario mencionar que este atiende de manera parcial los riesgos de seguridad social, puesto que el esquema de coberturas atiende solo los gastos catastróficos vinculados a la salud. También existe la posibilidad de que compita con el Programa de Jóvenes Escribiendo el Futuro (S283), al compartir un mismo grupo etario, lo que puede llevar a las y los jóvenes a elegir un programa por encima de otro basándose en el que ofrece el mayor monto monetario en el corto plazo, optando así por salir de la educación superior. Por tanto, se observa que hay una marcada atención en los riesgos al trabajo en esta etapa, acorde con la relevancia que tienen estos, aunque faltan esquemas de cobertura más completos en seguridad social.



Otro riesgo es la *falta de una vivienda digna*, ya que el hacinamiento o la falta de condiciones de habitabilidad podrían tener un impacto negativo en el desarrollo profesional y laboral de las y los jóvenes. Dadas las implicaciones de este riesgo en la etapa de juventud, los programas relevantes para su atención son los mencionados en la etapa de adolescencia, por lo que se considera que existe oferta, aunque es necesario validar su alcance.

A partir del análisis de la oferta de programas y acciones de desarrollo social, se identificaron 52 intervenciones relacionadas con la atención de los riesgos presentes en la juventud (ver cuadro 15). De estos, 28 atienden de manera específica a la población durante esta etapa de vida.

Cuadro 15. Matriz de oferta gubernamental para atender los riesgos durante la juventud (18 a 29 años)

Derecho	Riesgo General	Programa y clave	Dependencia	Atención al Riesgo en todas las etapas
<p>Derecho a la salud</p> 	Limitantes para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos	Prevención y control de enfermedades (E001)	IMSS	
		Prevención y Control de Enfermedades (E043)	ISSSTE	
		Atención a la Salud (E011)	IMSS	
	Afectaciones a la salud mental y socioemocional	Articulación de Políticas Integrales de Juventud (E016)	Bienestar	
		Atención a la Salud (E011)	IMSS	✓
	Desarrollo de enfermedades y complicaciones de salud por padecimientos	Prevención y Control de Enfermedades (E001)	IMSS	
		Vigilancia Epidemiológica (U009)	Salud	✓
		Atención a la Salud (E023)	Salud	✓
		Fortalecimiento a la Atención Médica (S200)	Salud	✓
		Prevención y Control de Sobrepeso, Obesidad y Diabetes (U008)	Salud	✓
		Programa IMSS-Bienestar (S038)	IMSS-Bienestar	✓
		Atención a la Salud (E011)	IMSS	✓
		Prevención y Control de Enfermedades (E043)	ISSSTE	✓
		Atención a la Salud (E044)	ISSSTE	✓
		Educación Física de Excelencia (E068)	SEP	✓
		Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral (U013)	Salud	✓
		FASSA-Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (002)	Salud	✓

Derecho	Riesgo General	Programa y clave	Dependencia	Atención al Riesgo en todas las etapas
Derecho a la educación 	Abandono escolar, desafilación educativa y rezago en los aprendizajes	Desarrollo, Aplicación de Programas Educativos e Investigación en Materia Agroalimentaria (E001)	Sader	
		Servicios de Educación Media Superior (E007)	SEP	
		Producción y Transmisión de Materiales Educativos (E013)	SEP	
		Educación para Adultos (INEA) (E064)	SEP	
		Programa de Becas Elisa Acuña (S243) *	SEP	
		Jóvenes Escribiendo el Futuro (S283)	SEP	
		Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez (S311)	SEP	
		Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (U083)	SEP	
		Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (S174)	Bienestar	
		Programa de Apoyo a la Educación Indígena (S178)	INPI	
		Programa Nacional de Becas Artísticas y Culturales (S303)	Cultura	
	Falta de servicios educativos para completar la educación básica normativa	FAETA-Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (O10)	SEP	
Derecho al trabajo 	Desempleo y dificultad para encontrar trabajo	Normalización y Certificación en Competencias Laborales (E028)	SEP	
		Programa de Becas Elisa Acuña (S243)	SEP	✓
		Capacitación para Incrementar la Productividad (E004)	STPS	
		Programa de Apoyo al Empleo (PAE) (S043)	STPS	
		Jóvenes Construyendo el Futuro (S280)	STPS	
		Articulación de Políticas Integrales de Juventud (E016)	Bienestar	
		Sembrando Vida (S287)	Bienestar	
		Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (Fonart) (S057)	Cultura	
	Enfermedad o accidente laboral	Ejecución de los Programas y Acciones de la Política Laboral (E003)	STPS	
		Atención a la Salud en el Trabajo (E003)	IMSS	
	Precarización laboral	Ejecución a Nivel Nacional de Acciones de Promoción y Vigilancia de los Derechos Laborales (E005)	STPS	
Derecho a la alimentación nutritiva y de calidad 	Problemas de malnutrición	Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. (S052)	Sader	✓
		Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA) (S053)	Sader	✓
		FAM-Fondo de Aportaciones Múltiples (O06)	Salud	✓

Derecho	Riesgo General	Programa y clave	Dependencia	Atención al Riesgo en todas las etapas
Derecho a la seguridad social 	Gastos catastróficos derivados de accidentes, enfermedades o desastres	Jóvenes Construyendo el Futuro (S280)	STPS	
		Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (S174)	Bienestar	
		Programa para el Bienestar de las Personas en Situación de Emergencia Social y Natural (U011)	Bienestar	✓
		Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente (S286)	Bienestar	✓
		Suministro de Claves de Medicamentos (E018)	ISSSTE	✓
		Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral (U013)	Salud	
		Prestaciones Sociales (E012)	IMSS	
	Pérdida de ingreso y seguridad social por desempleo	N/A	N/A	
	Condición de discapacidad permanente	Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente (S286)	Bienestar	✓
		Servicios de Asistencia Social Integral (E040)	Salud	✓
		Programa de Atención a Personas con Discapacidad (S039)	Salud	✓
Derecho a la vivienda digna y decorosa 	Falta de una vivienda digna	Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural (E003)	Sedatu	✓
		Programa de Vivienda Social (S177)	Sedatu	✓
		Programa para Regularizar Asentamientos Humanos (S213)	Sedatu	✓
		Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) (S273)	Sedatu	✓
		Agua Potable, Drenaje y Tratamiento (S074)	Semarnat	✓
		Programa para el Bienestar Integral de los Pueblos Indígenas (S249)	INPI	✓
		Programa Nacional de Reconstrucción (S281)	Sedatu SEP Cultura Salud	✓
		FAIS-Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (003)	Bienestar	✓
		FAIS-Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (004)	Bienestar	✓

N/A: No hay programa vinculado para atender el riesgo

Nota: Los programas pueden repetirse en diferentes riesgos y pueden brindar atención general a todas las etapas de vida o brindar atención específica a la etapa de vida analizada.

* Este programa atiende a población de 12 a 18 años en estos riesgos, por lo que solo abarca el primer año de esta etapa de vida.

Fuente: elaborado por el CONEVAL.

Al igual que en etapas anteriores, en el derecho a la salud existe una brecha de atención entre jóvenes derechohabientes y quienes quedan excluidos de las poblaciones objetivo, lo que podría ocasionar que se exacerbén las brechas de desigualdad en el acceso a la salud. Esto es particularmente relevante en los riesgos asociados a *limitantes para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos*, en el que también se identificó una concentración de los servicios y atenciones en la salud reproductiva y materno-infantil, lo que deja de lado un conjunto de problemáticas para garantizar la salud sexual y el libre ejercicio de la sexualidad de esta población.

En síntesis, para esta etapa de vida se encuentra que la oferta gubernamental está orientada a atender los riesgos de *Abandono de escolar* que consisten en mitigar la interrupción de las trayectorias escolares, la adquisición de habilidades y capacidades que afecta las oportunidades de desarrollo posterior, así como los riesgos de *desempleo y dificultad para encontrar trabajo, enfermedad o accidente laboral, precarización laboral*. Vale mencionar, que varios de los programas que se destacan priorizan en sus poblaciones, lo que evidencia que la política social busca cumplir con el principio de protección prioritaria a los grupos más vulnerables en el derecho a la educación y al trabajo, no obstante, es importante avanzar en su cobertura a un número mayor de jóvenes, así como en garantizar el ejercicio de otros derechos como la salud y la seguridad social, sin que los mismos estén supeditados a una condición de derechohabencia, de tal suerte que se logre hacer efectivo un umbral esencial de acceso a derechos que permita un nivel vida adecuado de las poblaciones que no se encuentran afiliadas.

Adultez (30 a 59 años)

En la adultez, las personas transforman las capacidades y experiencias acumuladas en las etapas de vida previas en trayectorias de productividad y acceso al bienestar. Esta etapa usualmente se caracteriza por ser un periodo estable en el que se pueden combinar el desarrollo profesional y laboral con la crianza y educación de hijas o hijos.

El acceso al derecho a la salud de la población adulta es especialmente relevante, ya que, por medio de una adecuada alimentación, hábitos saludables y visitas regulares a los servicios de salud, es posible la prevención de la aparición de enfermedades crónico-degenerativas (Cecchini *et al.*, 2015).

El riesgo *desarrollo de enfermedades y complicaciones de salud por padecimientos* es uno de los más relevantes en la adultez y para su atención el Programa Prevención y Control de Enfermedades (E001) del IMSS, que se refirió con anterioridad en Juventud, se dirige a la población adulta y brinda servicios de detección de diabetes mellitus, cáncer cérvico uterino, cáncer de mama, y detección de hipertensión arterial, además de atención médica en servicios de urgencia, el cuidado de la salud en Unidades médicas de alta especialidad y el control adecuado de pacientes con enfermedades crónico-degenerativas. Como se observa, este programa brinda atención a un gran número de padecimientos, sin embargo, atiende únicamente a población derechohabiente.

Para la atención a este riesgo también se identificaron los programas Prevención y Control de Sobrepeso, Obesidad y Diabetes (U008), de la Secretaría de Salud; y Prevención y Control de Enfermedades del ISSSTE (E043), que se enfocan tanto en la prevención como en la atención de enfermedades a través de atención ambulatoria preventiva, atención hospitalaria especializada, servicios de promoción y prevención de la salud, tratamiento y control del sobrepeso, obesidad y enfermedades no transmisibles, entre otros. Esto, tanto a población derechohabiente de los sistemas de seguridad social como a la población no derechohabiente.

Para la mitigación del riesgo *limitantes para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos* en esta etapa de vida se identificaron los mismos programas que se mencionaron en juventud, los cuales

atienden únicamente a población derechohabiente, además de presentar una orientación a salud reproductiva y materno-infantil.

Se subraya que, para el riesgo de *afectaciones a la salud mental y socioemocional*, el Programa de Atención a la Salud (E011) atiende a todas las etapas de vida. No obstante, no se encontraron intervenciones que atiendan de manera específica este riesgo para la etapa de vida juventud y adultez y que no se encuentren anclados a una condición de derechohabiencia, lo que implica que amplios grupos de población en estas etapas no tienen cubierto este riesgo.

En cuanto a la mitigación del riesgo de *falta de servicios educativos para completar la educación básica normativa*, que se manifiesta en los limitantes para completar la educación obligatoria en personas fuera de la edad lectiva, se observaron dos acciones Educación para Adultos (E064) del Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA), y el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos 010, en su componente educación para adultos (FAETA-EA).

En esta etapa de vida el acceso al ingreso y al bienestar tiene lugar básicamente a través del mercado laboral. Así, el derecho al trabajo en condiciones justas y favorables se vuelve fundamental; y con él, el derecho a la seguridad social, por lo que algunos de los principales riesgos que enfrentan las personas adultas son: *desempleo y dificultad para encontrar trabajo*, la ocurrencia de *enfermedades o accidentes laborales* y la persistencia de la *precarización laboral*.

Respecto a la atención a los riesgos asociados al derecho al trabajo, se encontraron un total de ocho programas vinculados, de los cuales tres atienden el riesgo por *desempleo y dificultad para encontrar trabajo*. Se resalta el caso del Programa Sembrando Vida (S287) de la Secretaría de Bienestar y el Programa de Apoyo al Empleo PAE (S043) de la STPS que se mencionaron en la etapa de vida juventud.

En la atención del riesgo por *enfermedad o accidente laboral*, se identificaron dos programas que también atienden a la población joven: Ejecución de los Programas y Acciones de la Política Laboral (E003) de STPS y Atención a la Salud en el Trabajo (E003), del IMSS. Ambos cubren las afectaciones a la salud y posibilidad de desarrollar discapacidad temporal o permanente como resultado de falta de condiciones de higiene y seguridad en el trabajo. En el caso del programa implementado por el IMSS, Atención a la Salud en el Trabajo (E003), promueve que las y los trabajadores asegurados tengan garantizados sus derechos en materia de salud en el trabajo, además de proveer capacitación en materia de seguridad y salud.

Llama la atención que el riesgo *precarización laboral* solo se vincula con un programa: Ejecución a Nivel Nacional de Acciones de Promoción y Vigilancia de los Derechos Laborales (E005) de la STPS. La finalidad del programa es que los centros de trabajo de carácter federal cuenten con condiciones de trabajo digno a través de operativos de inspección; esta vigilancia de la seguridad social combate el riesgo de la falta de prestaciones y derechos laborales.

En esta etapa, la condición laboral y calidad del empleo se traduce en que gran parte de las y los trabajadores en el país carecen de seguridad social, es decir, de la posibilidad de acceder a la atención sanitaria, prestaciones, fondos de ahorro para la vivienda o retiro y que tienen mayores probabilidades de recibir salarios más bajos que las y los trabajadores formales.

La ocurrencia de *gastos catastróficos derivados de accidentes, enfermedades o desastres* adquiere mayor importancia en la adultez debido a los diferentes gastos y responsabilidades asociados a la crianza. De igual manera, el riesgo por *pérdida de ingreso y seguridad social por desempleo* es más relevante durante la adultez debido a las problemáticas de incorporación al mercado laboral, y que tienen que ser cubiertas por sistemas de protección al ingreso.

Se identificaron cinco programas que atienden el riesgo de *gastos catastróficos derivados de accidentes, enfermedades o desastres*. Dos de ellos cubren condiciones transversales de vulnerabilidad, a saber: Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente (S286), que se orientan a atender situación de pobreza y grupo étnico; y el Programa para el Bienestar de las Personas en Situación de Emergencia Social y Natural (U011), que se dirige a grupos étnicos, población en situación de pobreza y condición de migración. El primero brinda atención a este riesgo debido a que incluye un componente de pago de marcha que se otorga a los familiares del beneficiario en caso de fallecimiento, por lo que permite afrontar los gastos vinculados a ese evento. Por otro lado, el segundo destina recursos para la adquisición de bienes en especie, para la operación de los albergues, así como para auxiliar en el traslado de las personas y/o bienes muebles que requieran ser movilizados para la atención de la emergencia social o natural.

Además, se identificaron otras intervenciones que distribuyen recursos para disminuir el gasto de bolsillo en salud de población no derechohabiente, como el Programa de Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral (U013) de la Secretaría de Salud, que atiende en localidades y municipios con alta o muy alta marginación, mientras que el Programa Suministro de Claves de Medicamentos (E018) del ISSSTE es para derechohabientes. Así mismo se identificó el Programa Prestaciones Sociales (E012) el cual brinda coberturas completas de protección social y prestaciones a población afiliada al IMSS. Si bien existe una oferta amplia vinculada a este riesgo, es importante señalar que se sigue observando el diferencial de atenciones entre población derechohabiente y no derechohabiente, además, los programas no cubren todos los eventos o tipos de gasto que pueden afectar el ingreso y bienestar económico de las familias.

Para el riesgo de *condición de discapacidad permanente*, se encuentran los tres programas que atienden este riesgo en todas las etapas: el Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente (S286) de Bienestar, el Programa Servicios de Asistencia Social Integral (E040), y el Programa de Atención a Personas con Discapacidad (S039), ambos de la Secretaría de Salud. Cabe destacar que los programas S039 y S286 toman en cuenta las condiciones transversales de vulnerabilidad de pobreza y pertenencia a un grupo étnico, respectivamente.

Si bien, se identificó oferta gubernamental orientada a cubrir algunos de los riesgos asociados a la seguridad social, es importante mencionar que estas acciones ofrecen coberturas parciales, como en el caso de la ocurrencia de gastos catastróficos en el que se identificó pago de marchas, atención a desastres naturales o cobertura de gastos de bolsillo en salud. De igual manera, estos programas priorizan atención a grupos vulnerables o están dirigidos a derechohabientes, lo que puede dejar sin atención a grupos amplios de población en esta etapa de vida. También es importante mencionar que no se encontró oferta orientada a mitigar el riesgo pérdida de ingreso y seguridad social por desempleo.

En cuanto al riesgo *problemas de malnutrición*, como se mencionó anteriormente, existen tres programas que atienden a todas las etapas. Cabe destacar que el Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. (S052) prioriza la atención a mujeres adultas embarazadas, por lo que considera relevante dada la atención a la condición de vulnerabilidad por género y la orientación específica al grupo más vulnerable a este riesgo durante la adultez.




Finalmente, en relación con el derecho a la vivienda digna se presenta el riesgo de *falta de una vivienda digna*, que en esta etapa se puede expresar en hacinamiento o no contar con condiciones adecuadas de habitabilidad, así como riesgos relacionados con no poder cubrir necesidades básicas como resultado de destinar una alta proporción del ingreso al pago de la vivienda. Este riesgo es atendido por los programas señalados en las etapas anteriores.

Además de la atención al riesgo *falta de vivienda digna*, mencionada anteriormente, destacan dos programas de la Sedatu que se enfocan en el riesgo de desalojos por vivir en condiciones irregulares de tenencia; el Programa de Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural (E003), que busca dar seguridad jurídica y certeza en la tenencia de la propiedad en el medio rural; y el Programa para Regularizar Asentamientos Humanos (S213), que se dirige para poblaciones en condición de rezago social en localidades urbanas y que buscan certeza jurídica del lote que ocupan.

A partir del análisis de la oferta de programas y acciones de desarrollo social, se identificaron 40 intervenciones relacionadas con la atención de los riesgos presentes en la adultez (ver cuadro 16). De estos, 16 atienden de manera específica a la población durante esta etapa de vida.

Cuadro 16. Matriz de oferta gubernamental para atender los riesgos durante la adultez (30 a 59 años)

Derecho	Riesgo General	Programa y clave	Dependencia	Atención al Riesgo en todas las etapas
Derecho a la salud 	Limitantes para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos	Prevención y control de enfermedades (E001)	IMSS	
		Prevención y Control de Enfermedades (E043)	ISSSTE	
		Atención a la Salud (E011)	IMSS	
	Afectaciones a la salud mental y socioemocional	Atención a la Salud (E011)	IMSS	✓
	Desarrollo de enfermedades y complicaciones de salud por padecimientos	Vigilancia Epidemiológica (U009)	Salud	✓
		Prevención y Control de Enfermedades (E001)	IMSS	
		Atención a la Salud (E023)	Salud	✓
		Fortalecimiento a la Atención Médica (S200)	Salud	✓
		Prevención y Control de Sobrepeso, Obesidad y Diabetes (U008)	Salud	✓
		Programa IMSS-Bienestar (S038)*	IMSS-Bienestar	
		Atención a la Salud (E011)*	IMSS	
		Prevención y Control de Enfermedades (E043)	ISSSTE	✓
		Atención a la Salud (E044)	ISSSTE	✓
		Educación Física de Excelencia (E068)	SEP	
		Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral (U013)	Salud	✓
		FASSA-Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (002)	Salud	✓
Derecho a la educación 	Falta de servicios educativos para completar la educación básica normativa	Educación para Adultos (INEA) (E064)	SEP	
		FAETA-Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (010)	SEP	

Derecho	Riesgo General	Programa y clave	Dependencia	Atención al Riesgo en todas las etapas
Derecho al trabajo 	Desempleo y dificultad para encontrar trabajo	Normalización y Certificación en Competencias Laborales (E028)	SEP	
		Capacitación para Incrementar la Productividad (E004)	STPS	
		Programa de Apoyo al Empleo (PAE) (S043)	STPS	
		Sembrando Vida (S287)	Bienestar	
		Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (Fonart) (S057)	Cultura	
	Enfermedad o accidente laboral	Ejecución de los Programas y Acciones de la Política Laboral (E003)	STPS	
		Atención a la Salud en el Trabajo (E003)	IMSS	
	Precarización laboral	Ejecución a Nivel Nacional de Acciones de Promoción y Vigilancia de los Derechos Laborales (E005)	STPS	
Derecho a la alimentación nutritiva y de calidad 	Problemas de malnutrición	Programa de Abasto Social de Leche a Cargo de Liconsa, S.A. de C.V. (S052)	Sader	✓
		Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (Diconsa) (S053)	Sader	✓
		FAM-Fondo de Aportaciones Múltiples (006)	Salud	✓
Derecho a la seguridad social 	Gastos catastróficos derivados de accidentes, enfermedades o desastres	Programa para el Bienestar de las Personas en Situación de Emergencia Social y Natural (U011)	Bienestar	✓
		Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente (S286)	Bienestar	✓
		Suministro de Claves de Medicamentos (E018)	ISSSTE	✓
		Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral (U013)	Salud	
		Prestaciones sociales (E012)	IMSS	
	Pérdida de ingreso y seguridad social por desempleo	N/A	N/A	
	Condición de discapacidad permanente	Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente (S286)	Bienestar	✓
		Servicios de Asistencia Social Integral (E040)	Salud	✓
		Programa de Atención a Personas con Discapacidad (S039)	Salud	✓

Derecho	Riesgo General	Programa y clave	Dependencia	Atención al Riesgo en todas las etapas
Derecho a la vivienda digna y decorosa 	Falta de una vivienda digna	Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural (E003)	Sedatu	✓
		Programa de Vivienda Social (S177)	Sedatu	✓
		Programa para Regularizar Asentamientos Humanos (S213)	Sedatu	✓
		Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) (S273)	Sedatu	✓
		Agua Potable, Drenaje y Tratamiento (S074)	Semarnat	✓
		Programa para el Bienestar Integral de los Pueblos Indígenas (S249)	INPI	✓
		Programa Nacional de Reconstrucción (S281)	Sedatu SEP Cultura Salud	✓
		FAIS-Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (003)	Bienestar	✓
		FAIS-Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (004)	Bienestar	✓

N/A: No hay programa vinculado para atender el riesgo

Nota: Los programas pueden repetirse en diferentes riesgos y pueden brindar atención general a todas las etapas de vida o brindar atención específica a la etapa de vida analizada.

Fuente: elaborado por el CONEVAL.

En síntesis, en esta etapa se pone especial atención en programas de salud, con acciones que abarcan múltiples servicios y tipos de enfermedades; sin embargo, al igual que en la etapa de juventud, el acceso no es universal, sino que depende de ser derechohabiente, situación que podría incrementar las brechas de atención, sobre todo considerando la mayor incidencia de morbilidades en esta etapa. Además, para la adultez no existe un programa específico que atienda el riesgo por *afectaciones a la salud mental y socioemocional* y que cubra a población no derechohabiente.

Asimismo, se observa que para mitigar el riesgo de *desempleo y dificultad para encontrar trabajo* los únicos dos programas son Sembrando Vida (S287) de Bienestar y el Programa de Apoyo al Empleo (PAE) (S043) de STPS. Esto es relevante, dadas las implicaciones que tienen los riesgos asociados al trabajo, no obstante, es necesario considerar que la participación de las personas en el mercado laboral está mediada por un conjunto de elementos estructurales que no pueden ser atendidos únicamente por la política social, por lo que también es necesario analizar cómo la política económica, las regulaciones laborales y fiscales intervienen con la atención a estos riesgos.

Finalmente, es importante mencionar que la oferta orientada a la atención a los riesgos vinculados a la seguridad social puede estar brindando una atención parcial, tanto en coberturas de protección como de poblaciones. Además, no se encontraron acciones que puedan contribuir al riesgo de *Pérdida de ingreso y seguridad social por desempleo*.

Vejez (60 años o más)

La forma en que distintas personas transitan por la vejez depende de la combinación de recursos y la estructura de oportunidades individuales y generacionales a las que están expuestas en el transcurso de su vida. En otras palabras, las condiciones de vida de las personas adultas mayores se explican por sus experiencias pasadas y por la forma en que accedieron al bienestar en etapas previas de su vida (Cecchini *et al.*, 2015).

La vejez se caracteriza por la aparición de estados de salud complejos. El proceso de envejecimiento implica un mayor riesgo de presentar enfermedades prevenibles por falta de atención o complicaciones de salud derivadas de detección y atención inadecuada o insuficiente de enfermedades tratables. Además, en esta etapa aumenta la necesidad y probabilidad de enfrentar padecimientos más costosos, que son progresivos, difíciles de controlar y que se pueden presentar simultáneamente (Gutiérrez, 2015).

Para atender los riesgos asociados a la salud se identificó un conjunto amplio de programas. Entre ellos, resalta el Programa Servicios Integrales a Pensionados (E049) del ISSSTE que responde al riesgo de *afectaciones a la salud mental y socioemocional*, y que atiende a población derechohabiente pensionada y jubilada mediante servicios integrales recreativos y de terapia ocupacional, mental y física. Además, se identificó la intervención Atención a la Salud (E011) del IMSS que también incide en este riesgo en todas las etapas. Es importante mencionar que no se identificó un programa que atendiera a la población adulta mayor no derechohabiente en este riesgo.

En relación con el riesgo de *desarrollo de enfermedades y complicaciones de salud por padecimientos*, se observan dos intervenciones que se orientan específicamente a esta población: 1) Prevención y Control de Enfermedades (E001), que tiene un componente específico para la tercera edad; sin embargo, este solo se encuentra disponible para derechohabientes del IMSS; y 2) Servicios a Grupos con Necesidades Especiales (E003) de la Secretaría de Bienestar, que se enfoca en fortalecer los derechos de salud, estancia temporal y acceso a servicios jurídicos, además de consultas médicas, entrega de alimentos, y vinculación productiva a población abierta. Adicionalmente, hay un conjunto de intervenciones que se vinculan con el riesgo mencionado y que cubren todas las etapas de vida, y se dirigen a la población no derechohabiente, aunque es importante señalar que estas brindan servicios menos especializados, lo que puede traducirse en brechas de atención. Por último, se identificó la ausencia de intervenciones que brinden información y servicios integrales de atención a la salud reproductiva y sexual en la etapa de vejez.

Respecto al derecho a la educación, al igual que la etapa de la adultez, solo se registraron dos intervenciones enfocadas a atender el riesgo por *falta de servicios educativos para completar la educación básica normativa*: el Programa Educación para Adultos (E064) del INEA y el FAETA-EA. Las personas mayores tienen derecho al acceso al trabajo y a otras opciones que les permitan un ingreso propio (DOF, 2002). La participación económica disminuye conforme avanza la edad y la proporción de personas mayores que trabajan en la informalidad es más elevada que para las personas

menores de 65 años (CONEVAL, 2020b). De esta manera los riesgos por *desempleo y dificultad para encontrar trabajo, precarización laboral y enfermedad o accidente laboral* también son relevantes en la etapa de vejez.

Los riesgos mencionados se cubren con los programas analizados en las etapas anteriores de adultez y juventud. Para esta etapa es relevante el Programa Servicios a Grupos con Necesidades Especiales (E003), que gestiona oportunidades laborales formales para las personas adultas mayores con posibles empleadores, además, brinda asesoría jurídica que puede ayudar a mitigar condiciones de violencia.

La salida del mercado laboral y pérdida de ingresos asociada a ella deben estar acompañados de un acceso adecuado a jubilaciones o pensiones que permiten mantener un nivel de ingresos para garantizar condiciones mínimas de bienestar. Las personas sin acceso a jubilaciones y pensiones se ven obligadas a depender en mayor medida de sus núcleos familiares o de otras redes de apoyo, ámbitos donde frecuentemente se presenta la discriminación y la violencia (INEGI, 2018b). De esta manera algunos de los riesgos más importantes que enfrenta la vejez son aquellos derivados de *ingresos insuficientes para garantizar condiciones mínimas bienestar*, así como por la pérdida de ingreso y seguridad social por desempleo.

Por su parte, el riesgo por *gastos catastróficos derivados de accidentes, enfermedades o desastres* también es relevante para la vejez y sus hogares, sobre todo en un contexto donde los sistemas de seguridad social son insuficientes y desiguales (Laurell, 2016). Para la atención de estos riesgos se identificaron un total de seis programas, de los cuales cinco también atienden adultez. De manera específica para la etapa de vejez, destaca el Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (S176) que está dirigido a todas las personas adultas mayores de 65 años y les otorga apoyos económicos (pagaderos bimestralmente), si bien es un programa universal, prioriza a las personas adultas mayores que habitan en municipios y localidades con población mayoritariamente indígena o afroamericana o con alto o muy alto grado de marginación. Con este apoyo económico, de acuerdo con el programa, se pretende mejorar la situación de protección social de toda la población adulta mayor.

Este programa busca de manera directa la mitigación del riesgo de *ingresos insuficientes para garantizar condiciones mínimas bienestar* y es relevante debido a la alta cobertura que ha alcanzado entre la población de este grupo etario, ya que de acuerdo con su Ficha de Monitoreo y Evaluación 2021-2022 su población atendida en este periodo fue de 9,698,892 personas. Cuando se compara la cobertura del programa con el total de población de 65 años o más en 2020, se observa un avance importante, pues esta población equivale a 10,595,300 millones de personas (INEGI, 2021b) lo que implica que el programa tiene una cobertura aproximada de 92% del total de la población en la etapa de vejez.

El proceso de envejecimiento implica una serie de cambios que repercuten sobre el estado nutricional de la población adulta mayor, que la hace más vulnerable a sufrir el riesgo de *problemas de malnutrición* (Tafur *et al.*, 2018). Las acciones que atienden de manera general los riesgos asociados a la alimentación son los mismos que se mencionaron en las etapas anteriores, aunque es necesario mencionar que el Programa Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (S053) prioriza la atención



de hogares con personas adultas mayores, esto además de priorizar la atención de grupos en condiciones transversales de vulnerabilidad.



En las personas adultas mayores, el riesgo de *condición de discapacidad permanente* es particularmente relevante ya que les obliga a depender de otras personas. Respecto a la oferta programática para la atención de este riesgo, son las mismas intervenciones que atienden todas las etapas de vida, y que cubren tanto población derechohabiente como población sin afiliación a esquemas de seguridad social; por lo que no se identificó una atención particular durante esta etapa.


El problema de la vivienda para la vejez considera diversos aspectos como los problemas de accesibilidad y movilidad, la inadaptación de las viviendas, los problemas vinculados al régimen de alquiler, y las situaciones de aislamiento (Segob, 2015). Como se mencionó anteriormente el riesgo de *falta de una vivienda digna* solo se vincula a programas y acciones que abarcan a todas las etapas de vida y en esta etapa resaltan las mismas intervenciones que proporcionan infraestructura y servicios básicos de la vivienda abordadas en etapas anteriores. pero sin considerar las necesidades específicas de esta población en términos de accesibilidad, por lo que este riesgo se cubre de manera parcial para la etapa de vejez.


En la etapa de vejez, se pudieron identificar un total de 42 programas y fondos federales, que atienden la mayoría de los riesgos identificados (ver cuadro 17). Cabe destacar que solo 15 programas se dirigen de manera específica a esta etapa.

Cuadro 17. Matriz de oferta gubernamental para atender los riesgos durante la vejez (60 años o más)

Derecho	Riesgo General	Programa y clave	Dependencia	Atención al Riesgo en todas las etapas
Derecho a la salud 	Limitantes para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos	N/A	N/A	
	Afectaciones a la salud mental y socioemocional	Atención a la Salud (E011)	IMSS	✓
		Servicios Integrales a Pensionados (E049)	ISSSTE	✓
	Desarrollo de enfermedades y complicaciones de salud por padecimientos	Vigilancia Epidemiológica (U009)	Salud	✓
		Prevención y Control de Enfermedades (E001)	IMSS	
		Servicios a Grupos con Necesidades Especiales (E003)	Bienestar	✓
		Atención a la Salud (E023)	Salud	✓
		Fortalecimiento a la Atención Médica (S200)	Salud	✓
		Prevención y Control de Sobrepeso, Obesidad y Diabetes (U008)	Salud	✓
		Programa IMSS-Bienestar (S038)	IMSS-Bienestar	✓
		Atención a la Salud (E011)	IMSS	✓
		Prevención y Control de Enfermedades (E043)	ISSSTE	✓
		Atención a la Salud (E044)	ISSSTE	✓
		Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral (U013)	Salud	✓
		FASSA - Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (002)	Salud	✓
Derecho a la educación 	Falta de servicios educativos para completar la educación básica normativa	Educación para Adultos (INEA) (E064)	SEP	
		FAETA - Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (010)	SEP	

Derecho	Riesgo General	Programa y clave	Dependencia	Atención al Riesgo en todas las etapas
Derecho al trabajo 	Desempleo y dificultad para encontrar trabajo	Normalización y Certificación en Competencias Laborales (E028)	SEP	
		Capacitación para Incrementar la Productividad (E004)	STPS	
		Programa de Apoyo al Empleo (PAE) (S043)	STPS	
		Sembrando Vida (S287)	Bienestar	
		Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (Fonart) (S057)	Cultura	
		Servicios a Grupos con Necesidades Especiales (E003)	Bienestar	
	Enfermedad o accidente laboral	Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral (E003)	STPS	
		Atención a la Salud en el Trabajo (E003)	IMSS	
	Precarización laboral	Ejecución a Nivel Nacional de Acciones de Promoción y Vigilancia de los Derechos Laborales (E005)	STPS	
Derecho a la alimentación nutritiva y de calidad 	Problemas de malnutrición	Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. (S052)	Sader	✓
		Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (Diconsa) (S053)	Sader	✓
		FAM-Fondo de Aportaciones Múltiples (006)	Salud	✓

Derecho	Riesgo General	Programa y clave	Dependencia	Atención al Riesgo en todas las etapas
<p>Derecho a la seguridad social</p> 	Gastos catastróficos derivados de accidentes, enfermedades o desastres	Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (S176)	Bienestar	
		Programa para el Bienestar de las Personas en Situación de Emergencia Social y Natural (U011)	Bienestar	✓
		Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente (S286)	Bienestar	✓
		Suministro de Claves de Medicamentos (E018)	ISSSTE	✓
		Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral (U013)	Salud	
		Prestaciones Sociales (E012)	IMSS	
	Pérdida de ingreso y seguridad social por desempleo	N/A	N/A	
	Ingresos insuficientes para garantizar condiciones mínimas bienestar	Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (S176)	Bienestar	
	Condición de discapacidad permanente	Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente (S286)	Bienestar	✓
		Servicios de Asistencia Social Integral (E040)	Salud	✓
		Programa de Atención a Personas con Discapacidad (S039)	Salud	✓

Derecho	Riesgo General	Programa y clave	Dependencia	Atención al Riesgo en todas las etapas
Derecho a la vivienda digna y decorosa 	Falta de una vivienda digna	Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural (E003)	Sedatu	✓
		Programa de Vivienda Social (S177)	Sedatu	✓
		Programa para Regularizar Asentamientos Humanos (S213)	Sedatu	✓
		Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) (S273)	Sedatu	✓
		Agua Potable, Drenaje y Tratamiento (S074)	Semarnat	✓
		Programa para el Bienestar Integral de los Pueblos Indígenas (S249)	INPI	✓
		Programa Nacional de Reconstrucción (S281)	Sedatu SEP Cultura Salud	✓
		FAIS - Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (003)	Bienestar	✓
		FAIS - Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (004)	Bienestar	✓

N/A: No hay programa vinculado para atender el riesgo

Nota: Los programas pueden repetirse en diferentes riesgos y pueden brindar atención general a todas las etapas de vida o brindar atención específica a la etapa de vida analizada.

Fuente: elaborado por el CONEVAL.

Como en otras etapas de vida, es importante mencionar que, si bien se identificó un importante número de oferta vinculada a estos riesgos, persiste la brecha de atenciones que ofrecen los programas dirigidos a población derechohabiente respecto a la que no lo es, lo cual es de relevancia en la vejez, dada la complejidad de morbilidades que puede experimentar esta población. Por otro lado, no fue posible identificar programas o acciones vinculados con los riesgos derivados de las *limitantes para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos*, lo cual es relevante en esta etapa de vida.

Un avance en el acceso a la seguridad social de las personas adultas mayores es el Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (S176), que contribuye a la mitigación del riesgo *por ingresos insuficientes para garantizar condiciones mínimas de bienestar* y ha tenido avances en términos de su cobertura, además de priorizar la atención a personas adultas mayores en condiciones transversales de vulnerabilidad. Por otro lado, se identificó que la oferta dirigida a mitigar los riesgos por la ocurrencia de *gastos catastróficos derivados de accidentes, enfermedades o desastres*, consideran un catálogo limitado de coberturas (gastos de bolsillo en salud, desastres y fallecimiento), lo que puede brindar una protección limitada a los adultos mayores y sus hogares.

Elementos mínimos para contribuir a la garantía de los derechos sociales



Para contribuir a la atención de los retos que aún persisten en cuanto al ejercicio de los derechos sociales, así como en materia de la Política de Desarrollo Social, se presentan algunas recomendaciones.

Bienestar económico y derechos sociales

Derecho a la alimentación nutritiva y de calidad

- Dado el contexto económico adverso, específicamente en lo relacionado con el alza de la inflación en el país, así como de la reducción del ingreso corriente total promedio trimestral, se considera necesario implementar políticas públicas que garanticen el acceso a los alimentos de la canasta básica, asegurando que las intervenciones estén focalizadas a los grupos con mayores dificultades para acceder a ella.
- Considerando la importancia de que niñas, niños y adolescentes cuenten con una alimentación saludable y nutritiva, es importante retomar y fortalecer los apoyos alimentarios que se les brindaban a través de comedores escolares, cocinas comunitarias y los servicios de alimentación en escuelas de jornadas de tiempo completo. Estos apoyos deben acompañarse de componentes adicionales como pláticas sobre nutrición, lo cual puede tener efectos positivos sobre el consumo, la ingesta calórica y la diversidad de la dieta.
- Aunado a lo anterior, se debe disponer de mediciones estandarizadas, periódicas y confiables de la talla de los infantes que permita monitorear su estado nutricional, así como identificar problemáticas de salud.
- Finalmente, en el periodo de análisis se identificaron pocos cambios normativos para la atención de las problemáticas que presenta este derecho, por lo que resulta necesario impulsar acciones que permitan atender desde la norma, problemas como desnutrición, sobrepeso y obesidad, particularmente en niñas, niños y adolescentes.
- El sobrepeso y la obesidad siguen siendo un problema relevante en México. Por ello, se considera necesario implementar estrategias encaminadas a reducir la incidencia de obesidad y sobrepeso con énfasis en el grupo de niños, niñas y mujeres adultas. En este sentido, las acciones se deben dirigir a la promoción de la alimentación sana, actividad física y reducción del sedentarismo.

Derecho a la educación

- Si bien, dentro de las principales razones de la desafiliación educativa son la incorporación al mercado laboral y la crisis sanitaria por la COVID-19, se identificó que el abandono escolar también se debió a la imposibilidad de acceder a la educación a distancia. Por lo

tanto, es necesario implementar estrategias que logren identificar y mitigar los diferentes factores que están asociados al abandono temporal o permanente a la educación, como las barreras físicas o económicas particularmente, de niñas, niños y adolescentes que viven en hogares con mayores dificultades económicas y sociales, así como dotar recursos tecnológicos a localidades rurales para reducir brechas digitales existentes entre contextos rurales y urbanos y la desigualdad de oportunidades.

- En ese sentido, resulta indispensable que el Estado mexicano emprenda acciones para mejorar la dotación y calidad de los servicios básicos, equipamiento y materiales necesarios para recibir educación a distancia en los hogares.
- Con el objetivo de contar con políticas públicas integrales, es necesario realizar un diagnóstico sobre los resultados de los programas de educación a distancia para diseñar una nueva reconfiguración de los procesos de enseñanza-aprendizaje que fortalezcan los esquemas educativos que promuevan el autoaprendizaje y las labores docentes de seguimiento y acompañamiento educativo.
- Con la finalidad de contribuir a la valorización de la educación, se deben desarrollar materiales educativos pertinentes a los contextos socioculturales y niveles escolares en los que serán empleados, así como su articulación con los contenidos educativos, necesidades pedagógicas de los estudiantes y de adaptación del personal docente.
- Asimismo, se requiere diseñar un Sistema Educativo Nacional (como política) que sea incluyente y pertinente a las diversas necesidades a fin de obtener resultados equiparables sin importar las condiciones socioeconómicas, étnicas y/o lingüísticas y que responda a las necesidades de los diversos contextos educativos

Derecho a la salud

- Considerando los retos en materia de salud que se evidenciaron con la crisis sanitaria por la COVID-19, así como por el aumento de la proporción de la población con carencia por acceso a los servicios de salud, es necesario promover y garantizar el acceso a los servicios de salud de la población en general, con especial énfasis en las necesidades de grupos históricamente discriminados como mujeres, niñas, niños, adolescentes, jóvenes, población adulta mayor, personas con discapacidad y población indígena, así como mejorar la calidad de los ya existentes. Para ello:
 - Es necesario crear mecanismos de coordinación entre las diferentes instituciones de salud, que, entre otras cosas, contribuyan a unificar los criterios de atención y prestaciones. Del mismo modo, se vuelve necesario contar con expedientes clínicos electrónicos con criterios estandarizados para facilitar el rastreo de antecedentes médicos y de tratamiento entre los distintos subsistemas de salud.
 - En el corto plazo, se deberían atender las brechas de financiamiento entre subsistemas para asegurar el acceso universal efectivo a un sistema de salud de calidad y así resolver los retos prevalentes en el acceso y disponibilidad de servicios en los tres niveles de atención. Particularmente, diseñar e implementar estrategias enfocadas a reducir el gasto de bolsillo y el gasto catastrófico en salud de los hogares, especialmente para la población vulnerable.

- Se requiere apoyar o fomentar la formación de médicos especialistas, junto con un incremento en la inversión operativa y de infraestructura; además de homologar la cobertura, calidad y disponibilidad de los sistemas de salud no contributivos respecto a los contributivos.
- Además, se deben diseñar estrategias que permitan, por un lado, incentivar la atención primaria y preventiva, con énfasis en nutrición, enfermedades prevenibles y servicios de salud sexual y reproductiva incluyentes, accesibles y con perspectiva de género; por otro lado, mejorar la atención a la salud mental, considerando los factores de comorbilidad con enfermedades transmisibles y no transmisibles y los efectos que en este aspecto ha dejado la pandemia. Estos elementos permitirán disminuir la saturación de los servicios de atención y así mejorar la calidad de atención reflejada en los tiempos de espera, en la disponibilidad de consultas y en el tratamiento oportuno de enfermedades.
- Garantizar el acceso a los servicios de salud, así como a los mecanismos de salud preventiva y salud mental en niñas, niños, adolescentes y los jóvenes pues esto puede determinar en gran medida su estado de salud en etapas de vida posteriores.
- Establecer alianzas con instituciones de salud a fin de que la atención a la salud mental de niñas, niños adolescentes, cuidadores y docentes que se vio afectada ante la pandemia sea brindada por expertos en la materia o bajo su supervisión.
- Por otro lado, es importante diseñar estrategias que permitan atender en el corto, mediano y largo plazo los múltiples retos que la pandemia generó como las secuelas de la enfermedad, incremento de los problemas de salud mental y rezagos en salud sexual y reproductiva, entre otros.
- Finalmente, en términos normativos, aunque las reformas a la Ley General de Salud buscan garantizar el acceso a las personas sin seguridad social a los servicios de salud, es importante realizar los ajustes correspondientes al Reglamento de la Ley General de Salud en materia del Sistema Nacional de Salud para definir los mecanismos de coordinación de la Secretaría de Salud con el Instituto de Salud para el Bienestar e IMSS-Bienestar y de estos con las entidades federativas.

Derecho a la seguridad social

- Considerando que el acceso a la seguridad social en México está determinado por la condición de formalidad laboral, y que más de la mitad de la población se encuentra en situación de informalidad, afectando sobre todo a las mujeres, es necesario promover el desarrollo de un Sistema de Protección Social universal. Para lo cual se sugieren los siguientes elementos (CONEVAL, 2018):
- Crear una instancia que coordine la política de protección social a nivel nacional a fin de simplificar y facilitar el proceso de diseño, implementación, financiamiento, ejecución, monitoreo y evaluación de los instrumentos que conformarán el Sistema de Protección Social.
- Es deseable que la instancia sea encabezada por el o la titular del Ejecutivo y estar integrada por las dependencias y entidades cuyo objeto esté vinculado a los riesgos asociados a la protección social. Asimismo, se deberá incluir la participación de representantes de gobiernos estatales y municipales para garantizar el alcance nacional del Sistema de Protección Social.

- Deberá tener un sistema de gestión único que contribuya a reducir la dispersión de instrumentos de política pública y el número de trámites para los beneficiarios.
- Se propone que el Sistema de Protección Social tenga indicadores y metas claras, así como mecanismos de evaluación que garanticen su efectividad, transparencia y rendición de cuentas.
- Además de lo anterior, el Sistema de Protección Social deberá contar con un enfoque de derechos, sensible a las diferencias entre grupos poblacionales y orientado a disminuir las desigualdades, que permita mitigar los riesgos asociados al curso de vida y ante contextos de crisis, que considere: medidas temporales, como transferencias monetarias; servicios de salud; pensiones de vejez, discapacidad y orfandad; seguro de desempleo contributivo; programas que contribuyan a garantizar un ingreso mínimo, entre otros.
- Asimismo, se considera prioritario implementar acciones y estrategias que compensen la carencia de acceso a seguridad social para las mujeres en situación de pobreza y madres jefas de familia, con especial atención en programas de guarderías, asistencia social y prestaciones por maternidad. Esto permitiría reducir la carga de trabajo de cuidados no remunerado sobre las mujeres, incrementando sus posibilidades de acceder a un empleo e ingreso.
- En ese mismo sentido, resulta importante implementar acciones desde un enfoque de curso de vida que aseguren el acceso efectivo de niñas, niños y adolescentes a la seguridad social independientemente de la condición de sus familias, las cuales deben asegurar el acceso a servicios de cuidado y protección social independientemente de la condición laboral de los padres, e incorporar servicios de cuidados desde una perspectiva integral y multidisciplinaria que fomente su sano desarrollo.
- Asegurar la cobertura universal de seguridad social, de forma que no esté basada en la participación laboral remunerada, ya que es excluyente, especialmente para las y los jóvenes y las adultas mayores que no realizaron actividades económicas formales en etapas previas de su vida.

Derecho al trabajo

- Dada la persistencia de los altos niveles de la informalidad laboral, a pesar de la relativa recuperación de los últimos años, es relevante que esta problemática se siga considerando de alta prioridad de la política sectorial.
 - Al respecto, se propone que la Secretaría de Trabajo y Previsión Social realice un diagnóstico que considere la heterogeneidad de la informalidad laboral, así como los aciertos y limitaciones de las políticas de formalización utilizadas hasta el momento. Esto para identificar los principales retos que envuelven a esta problemática, que puede considerarse como un vacío de atención relevante que afectan el disfrute del derecho al trabajo.
 - Al momento de diseñar una estrategia de formalización laboral, se deberán incluir medidas específicas para los grupos más afectados, como hablantes de lenguas indígenas, personas con discapacidad, jornaleros agrícolas, trabajo doméstico remunerado, entre otros (CONEVAL, 2022c).

- En cuanto al ingreso de las y los trabajadores:
 - Es importante mantener la política orientada a la recuperación de los salarios mínimos y elaborar una estrategia para evitar que la aceleración de la inflación vuelva a generar pérdida del poder adquisitivo de los salarios mínimos.
 - Implementar medidas que reduzcan las diferencias salariales entre mujeres y hombres, para que las primeras no tengan que dejar el mercado, considerando que el costo de oportunidad de mantenerse fuera del mercado laboral para prestar servicios de cuidado no remunerados en la familia es menor que para un hombre.
- Sobre el trabajo no remunerado:
 - Se recomienda promover acciones para contribuir a la asimilación del trabajo de cuidados como una responsabilidad colectiva al interior de las familias, buscando la igualdad entre mujeres y hombres, así como revalorizar el trabajo remunerado y no remunerado de las mujeres, lo cual puede ayudar a superar la brecha de participación económica entre hombres y mujeres, así como favorecer la salud física y mental de estas.
 - Asimismo, promover la reducción del tiempo de trabajo, el aumento de los días de vacaciones y la flexibilidad del tiempo de trabajo, acciones necesarias sobre todo para favorecer la participación de las mujeres en el mercado laboral. Esto también puede contribuir a una mejor distribución de las labores de cuidado para evitar las dobles y hasta triples jornadas que experimentan las mujeres.
- En cuanto al trabajo infantil, es necesario reactivar protocolos e implementar acciones emergentes para su erradicación a fin de que, de manera coordinada, se dé cumplimiento a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y los Adolescentes.

Derecho a la vivienda digna y decorosa

- Considerando que una proporción relevante de población habita en viviendas que carecen de servicios básicos, que están construidas con materiales endebles o presentan hacinamiento, es importante garantizar el acceso a la infraestructura y servicios básicos en la vivienda, prioritariamente en las localidades rurales y entre la población indígena. Sobre todo, considerando su interrelación con el ejercicio de otros derechos como la salud, la cual se hizo particularmente evidente en el contexto de la pandemia por la COVID-19.
 - Asimismo, es relevante fortalecer acciones para dotar de servicios básicos a las viviendas, sobre todo para garantizar el suministro de agua potable, ya que la falta del servicio o su discontinuidad limita las actividades esenciales como cocinar, beber, aseo personal y doméstico; y esta condición genera una carga adicional de trabajo destinada para la obtención del recurso.
 - Impulsar políticas que permitan a la población contar con los espacios básicos señalados en la Ley de Vivienda, como lo son: espacio exclusivo para la preparación de alimentos; vivienda con al menos tres cuartos, baño con excusado y regadera y no habitar vivienda que presente hacinamiento.

- Con la finalidad de proteger a las personas ante cualquier posible eventualidad que ponga en riesgo su patrimonio, es necesario diseñar estrategias que permitan mejorar la seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda, ya que esta constituye uno de los principales activos de la población mexicana. Esto se puede lograr a través de acciones que permitan regularizar la tenencia de la vivienda, particularmente, en aquellas que la titularidad corresponde a mujeres, como es el caso de campañas de asesoría jurídica o tramitación de escrituras, título de propiedad o contratos de arrendamiento.

No discriminación

- Diseñar estrategias para afrontar los efectos que la emergencia sanitaria detonó en los grupos históricamente discriminados en las dimensiones de bienestar económico y ejercicio de derechos sociales.
- Diseñar una estrategia de atención integral en el que se vinculen las acciones de combate a la violencia de género con los programas y acciones para fomentar la autonomía y empoderamiento económico de las mujeres.
- Difundir y reforzar las acciones para prevenir y mitigar la violencia doméstica y de todo tipo contra las mujeres, lo cual es más apremiante ante el aumento de incidentes de violencia en el contexto de la emergencia sanitaria.
- Orientar la política pública a la construcción de un marco de igualdad de oportunidades basado en el reconocimiento de la vejez como una etapa propia del curso de vida que suprima la exclusión que experimentan en distintos ámbitos sociales. Este cambio cultural debe de estar acompañado por acciones de promoción de sus derechos sociales, en especial en términos del derecho a la salud y la protección social.

Programas y acciones de desarrollo social

- El análisis de progresividad emplea información sobre los ingresos por transferencias por programas sociales reportados por la ENIGH, sin embargo, la información considera un grupo reducido de programas federales de desarrollo social, lo que representa una valoración parcial de la oferta de programas federales de desarrollo social. En ese sentido, es necesario profundizar en el análisis de los potenciales efectos en el ingreso de las personas de los programas sociales en su conjunto, pero en particular de los programas prioritarios. Al respecto, resulta particularmente relevante explorar con mayor detalle el Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores ya que, aunque los resultados del análisis podrían indicar una distribución menos progresiva de los apoyos, o bien, tendiente a la neutralidad, también se identificó una reducción importante de personas en este grupo poblacional con carencia por acceso a la seguridad social, así como de personas en situación de pobreza y pobreza extrema.
- Si bien, a partir de los datos analizados de la ENIGH no es posible establecer una comparación entre ambos años (2018 y 2020), debido a que se cuenta con programas federales de desarrollo social distintos, así como por los cambios en el diseño y operación de algunos

de ellos, es posible observar que los cambios en la política social tienen implicaciones en la cobertura de los programas y en la distribución de los recursos, dando lugar a un aumento en el peso de las transferencias sociales en el ingreso de los deciles más altos. Por lo tanto, es necesario contar con mecanismos que permitan fortalecer el acceso a los programas sociales de las personas situadas en los deciles más bajos de ingreso, y de esta manera favorecer la disminución de brechas en la población, así como el bienestar de todas las personas. En ese sentido, se recomienda:

- Implementar una estrategia de difusión articulada y que considere diferentes mecanismos adaptados a las características de las diferentes regiones y de la población, que incluyan información relevante de los programas, tal como los criterios para ser beneficiario y los medios para obtener más información u orientación, con la finalidad de que las y los beneficiarios actuales y potenciales cuenten con claridad y certeza sobre los programas sociales y puedan solicitar los bienes o servicios que estos otorgan.
- Fortalecer la capacitación del personal operativo de los programas respecto a las características, los requisitos para acceder a los programas y su operación, con la finalidad de que puedan brindar la orientación necesaria a los beneficiarios y no limitar el acceso de estos, al solicitar información que no es obligatoria de acuerdo con la normatividad del programa.
- Consolidar y ampliar el alcance de la información contenida en los sistemas de seguimiento interno, como son los padrones de personas beneficiarias, de los programas prioritarios, así como hacerla pública y accesible para su consulta, con la finalidad de propiciar que sea un insumo para la caracterización y focalización de beneficiarios, entrega de apoyos, seguimiento a beneficiarios, difusión de los programas, implementación de ejercicios de evaluación, transparencia, rendición de cuentas, entre otros.
- Por otro lado, si bien las transferencias por programas federales de desarrollo social son progresivas, es decir, el peso de las transferencias en el ingreso disminuye conforme aumenta el ingreso de las personas, estas han ido disminuyendo en su grado de progresividad, lo cual podría tener implicaciones en el efecto esperado de las transferencias públicas y no tener una incidencia directa en aumentar el ingreso de las personas de los deciles más bajos. En este sentido, se sugiere analizar los montos de los apoyos, de tal forma que contribuyan de manera directa a que las y los beneficiarios cuenten con un ingreso mínimo necesario para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias, así como para generar condiciones que favorezcan el acceso efectivo a sus derechos sociales.
- Asimismo, en cuanto a la progresiva bancarización de las personas beneficiarias de los programas prioritarios del Gobierno federal y la migración de sus cuentas bancarias actuales al Banco de Bienestar, se debe garantizar que esta institución financiera brinde servicios de calidad igual o mejor que las entidades comerciales, con la infraestructura suficiente y accesible para toda la población beneficiaria, así como mecanismos eficientes de comunicación entre el Banco del Bienestar y los programas para solucionar las problemáticas que puedan surgir respecto a la dispersión y cobro de recursos.

- Derivado del análisis de la *Matriz de riesgos por curso de vida*, se identificó que, para atender de manera efectiva las necesidades diferenciadas de una etapa a otra se requiere consolidar la oferta gubernamental identificada con las siguientes acciones:
 - Es pertinente fortalecer la atención a las *afectaciones a la salud emocional* a todas las poblaciones, considerando las manifestaciones específicas del riesgo para cada etapa de vida, particularmente para la adolescencia y juventud, donde es necesario atender riesgos diferentes más allá de las adicciones, garantizando que esta atención sea amplia para la población que no es derechohabiente.
 - Es fundamental que la atención a los riesgos asociados a la *salud sexual y reproductiva* en todas las etapas cuente con un enfoque de derechos que trascienda los servicios de salud reproductiva y materno infantil y que permita a las personas a lo largo de todo el curso de vida el libre ejercicio de la sexualidad.
 - Es indispensable mejorar los mecanismos de retención en los programas de educación para prevenir el riesgo de *abandono escolar*, así como revalorar la integración de intervenciones con componentes como los del Programa Escuelas de Tiempo Completo, que han demostrado lograr resultados significativos en materia de la reducción del rezago educativo y abandono escolar.
 - Es necesario valorar la capacidad de los programas y en su caso reorientar sus componentes con el fin de que estos sean coherentes con el objetivo que se busca alcanzar y así contribuir a una atención integral. Se considera que, aunque las intervenciones centradas en otorgar transferencias monetarias son necesarias y protegen contra algunos riesgos presentes en el curso de vida de las personas, es indispensable considerarlas como medidas complementarias y avanzar en impulsar otras de carácter estructural y con atenciones pertinentes para cada riesgo.
 - Es necesario que la atención a los riesgos vinculados a la salud y a la seguridad social no estén ligados a la afiliación de las personas a sistemas de protección social como resultado de su condición laboral, para ello se requiere avanzar en la implementación de acciones que brinden protección a los principales riesgos asociados a estos derechos a toda la población durante el curso de vida.
 - Además, es necesario equilibrar la cantidad y complejidad de los servicios de salud que ofrecen los esquemas de protección para población sin seguridad social, con los esquemas contributivos, esto bajo el principio de progresividad y garantizando una cobertura universal e igualitaria a los riesgos asociados al derecho a la salud.
- Asimismo, se recomienda considerar acciones para cubrir los riesgos en los que no se encontró oferta vinculada, esto con el objetivo de prevenir su ocurrencia o resarcir sus efectos:
 - Para la atención a la primera infancia, se requiere la implementación de acciones puntuales que prevengan las *afectaciones al desarrollo psicomotor, cognitivo y psicológico* en términos de su ejercicio del derecho a la salud. Para ello se sugiere considerar acciones coordinadas con los programas de salud dirigidos a la población sin derechohabencia, ya que son estos infantes los que carecen de cobertura en este riesgo.

- Se requieren acciones para prevenir y mitigar la *ocurrencia de trabajo infantil, trabajo en ocupación peligrosa o trabajo doméstico en condiciones no adecuadas* durante las primeras etapas de vida. Para ello, se puede considerar el fortalecimiento de los programas de transferencias económicas a las familias, sin embargo, estos deben estar vinculados a la asistencia escolar de los NNA y considerar en el monto del apoyo, recursos suficientes para desincentivar esta problemática.
- Es necesario considerar acciones para cubrir el riesgo *pérdida de ingreso y seguridad social por desempleo*, así como fortalecer la atención a los riesgos por *precarización laboral y desempleo*. Dada la interrelación entre estas problemáticas, y las condiciones estructurales del mercado laboral en México, es necesario considerar acciones para cubrir los riesgos asociados al desempleo, que pueden orientarse de manera específica a poblaciones vulnerables, quienes están en riesgo de ocuparse en condiciones críticas o en informalidad laboral. Estas acciones pueden complementarse con otros elementos que van más allá de la política social, por ejemplo, regulaciones normativas para promover la calidad del empleo, políticas activas de empleo y otras acciones estructurales.

En consecuencia, el análisis realizado permitió asociar algunos programas, acciones y fondos de desarrollo social con la atención a un riesgo de acuerdo con el curso de vida; sin embargo, aún está pendiente analizar la suficiencia de las intervenciones en cuanto su capacidad de cobertura y/o idoneidad para atender a toda la población que presente algún riesgo; adicionalmente, es necesario identificar si existen estrategias diferentes a las analizadas, que igualmente puedan estar incidiendo en la disminución de los riesgos presentes.

Además, como se mostró anteriormente, se identificaron vacíos en la atención a los derechos en cuanto a la posible ocurrencia de ciertos riesgos, lo que, en caso de que no existan otras estrategias diferentes a las acciones, programas y fondos de desarrollo social analizados, se estaría poniendo en riesgo el lograr atender de manera integral a las personas y, con ello, la garantía de sus derechos sociales.

Por último, es necesario validar si los Programas Integrales de Bienestar efectivamente benefician a las poblaciones en condiciones transversales de vulnerabilidad que se proponen atender de manera prioritaria, además, si tienen posibilidades presupuestarias y operativas para avanzar en la atención a los grupos no vulnerables una vez que hayan cubierto los grupos prioritarios. Esto, con el objetivo de que la política social efectivamente contribuya a lograr una cobertura universal a los riesgos ante el curso de vida.

Conclusiones



En cumplimiento de su atribución, el CONEVAL tiene como objetivo seguir contribuyendo al mejor entendimiento de la política de desarrollo social, al identificar sus fortalezas y áreas de oportunidad y así emitir posibles cursos de acción para continuar acompañando los esfuerzos gubernamentales con la finalidad de proteger y mejorar las condiciones de vida de la población. Por ello, el *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2022* presentó información que permite analizar, en el periodo 2018-2022, la situación económica y social del país, así como los niveles de pobreza. También, se realizó un balance de las políticas, programas y acciones de desarrollo social de la administración federal actual con base en los principales cambios normativos y programáticos, así como sobre la posible incidencia de los programas sociales en cuanto a la redistribución de los ingresos entre la población. Esto, acompañado de un análisis de la oferta existente y vacíos para la atención de diferentes riesgos asociados al curso de vida de la población y a los derechos sociales.

En relación con el contexto económico en México, se identificó que este ha sufrido afectaciones en los últimos años derivado de factores externos como la emergencia sanitaria por la COVID-19, además del desarrollo de conflictos comerciales y bélicos a nivel internacional. Si bien, la actividad económica ha mostrado signos de recuperación, aún se vislumbran escenarios complejos por enfrentar, como el aumento generalizado y sostenido de los precios de los bienes y servicios, situación que genera una pérdida en el poder adquisitivo a través del ingreso de la población, limitando el ejercicio de sus derechos sociales y poniendo en riesgo los avances de los años anteriores sobre la pobreza en México.

Los resultados de la medición multidimensional de la pobreza mostraron que, a nivel nacional, de 2018 a 2020 se presentó un incremento en el porcentaje de población en situación de pobreza, siendo mayor en la pobreza extrema. Destaca que, en las zonas rurales, tanto en términos relativos como absolutos, la población en situación de pobreza se redujo ligeramente en el periodo, caso contrario en las zonas urbanas, donde se presentaron incrementos en ambos sentidos.

En lo relativo a la evolución de las carencias sociales, la de acceso a la seguridad social, además de presentar un aumento de 2018 a 2020, sigue siendo la que mayor parte de las personas reporta, alcanzando a más de la mitad de la población, mientras que las carencias menos frecuentes son la referente a la calidad y espacios de la vivienda y el acceso a los servicios básicos de la vivienda, ambas relacionadas con la garantía al derecho a la vivienda digna y decorosa. Por su parte dentro de las carencias que en el periodo 2018-2020 se mantuvieron en niveles similares está la de acceso a la alimentación nutritiva y de calidad y la de rezago educativo, aunque en esta última se identificó un aumento en la proporción de la población de 3 a 21 años que no asistía a la escuela y no contaba

con educación obligatoria, por lo que resulta prioritario fortalecer acciones que buscan disminuir el abandono escolar, así como generar las condiciones necesarias para promover la asistencia y conclusión de la educación obligatoria. La incidencia de la carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad se mantuvo en niveles similares

Por otro lado, destaca el incremento en la carencia por acceso a los servicios de salud entre 2018 y 2020, que se dio en el contexto de la contingencia sanitaria por la COVID-19 y que fue más marcado en la población de menores ingresos y aquellos que residen en el ámbito rural, el aumento se enmarca en el proceso de transición administrativa y operativa de la creación del Insabi y la desaparición del Seguro Popular, por lo que es probable que se hayan dado afectaciones en el reporte en cuanto a tener derecho a recibir los servicios que presta el instituto.

A partir de los resultados del diagnóstico del desarrollo social desarrollado en el presente informe, en seguida se presentan los principales hallazgos por cada uno de los derechos sociales analizados.

Derecho a la alimentación

- El derecho a la alimentación pudo verse afectado por la emergencia sanitaria, ya que de 2018 a 2020 la inseguridad alimentaria leve y moderada se incrementaron. Aunado a lo anterior, se dio una ligera contracción de la población que vivía en hogares con seguridad alimentaria y dieta diversa (pasó de 56.7% en 2018 a 54.8% en 2020); esto es relevante ya que la pérdida de poder adquisitivo de las familias pudo haberse reflejado en el consumo de alimentos menos densos en energía y pobres en nutrientes al tener menores costos.
- Uno de los mayores retos tanto en alimentación como en salud, es la alta prevalencia de sobrepeso y obesidad entre la población en México, la cual se incrementó de 2018 a 2020 en todos los grupos de edad. Este aumento pudo ser ocasionado en medida por el cambio de hábitos alimenticios durante la pandemia y el sedentarismo que fue más agudo durante el periodo de confinamiento; de esta manera, en 2020 de la población de 20 años o más, 38.1% tenía sobrepeso y 36.0% tenía obesidad, así casi 8 de cada 10 personas adultas padece alguna de estas enfermedades.

Derecho a la educación

- En materia del derecho a la educación si bien se han registrado avances en términos generales, aún existen sectores de la población que ven limitado el ejercicio del derecho. Tal es el caso de las y los estudiantes que durante la pandemia pasaron de un modelo de educación presencial a uno a distancia, situación que evidenció la insuficiente cobertura de servicios de internet, el acceso restringido a dispositivos móviles o computadoras y la falta de habilidades tecnológicas en la población, representando una limitante para acceder a la educación.

- Aunado a lo anterior, no todas las escuelas cuentan con servicios básicos, infraestructura o equipamiento; destaca que durante el ciclo escolar 2020-2021, la mitad de las escuelas de educación básica (52.8%) contaban con computadoras y solo un tercio con conexión a internet (32.7%). Por su parte, 70.3% y 52.5% de los planteles de educación media superior se encontraban en la primera y segunda situación, respectivamente. Esto implica que no todos los planteles educativos en el país cuentan con las condiciones materiales necesarias para garantizar procesos de aprendizaje adecuados.

Derecho a la salud

- Previo a la emergencia sanitaria los sistemas de salud de América Latina y el Caribe ya presentaban problemas de disponibilidad de recursos y de organización de los servicios de atención (CEPAL, 2022b); la pandemia incrementó estas problemáticas ocasionado de 2018 a 2020 la disminución de servicios preventivos en instituciones públicas a los derechohabientes (pasó de 47.8% a 38.7%), así como el aumento de casi del doble en el porcentaje de hogares que incurrieron en gasto catastrófico en salud (de 2.1% a 3.9%).
- Otra situación que vale la pena destacar es el impacto que la pandemia tuvo sobre la salud mental, al generar aumento en el estrés de la población, sobre todo durante el periodo de aumento de contagios, hospitalizaciones, muertes, e implementación de medidas de confinamientos más estrictas como el cierre de escuelas y lugares de trabajo.

Derecho a la seguridad social

- Como se mencionó previamente, de las seis carencias contempladas en la medición multidimensional de la pobreza la de acceso a la seguridad social es la que registra el mayor porcentaje de población que la presenta. Esta problemática se agudiza en ciertos grupos poblacionales ya que, en 2020, 62.0% de las personas ocupadas de 65 años y más en situación de pobreza nunca han cotizado en alguna institución de seguridad social, así como el hecho de que 8 de cada 10 mujeres adultas mayores en condición de pobreza se encuentran en la situación mencionada. Consecuentemente, para este mismo año solo un tercio de la población de 65 años y más recibía una pensión contributiva evidenciando la baja cobertura del sistema para garantizar una vejez digna y sin carencias.

Derecho al trabajo

- La pandemia por la COVID-19, tuvo importantes afectaciones en la actividad económica y consecuentemente en los mercados laborales. Al respecto, la proporción de la población con ingreso laboral inferior al valor monetario de la canasta alimentaria se incrementó durante la emergencia sanitaria.

- Otra problemática que se agudizó durante la pandemia fue la distribución del trabajo no remunerado, al registrarse un aumento drástico en la carga de tareas domésticas y de cuidados no remunerados en las mujeres, resultado de las medidas de distanciamiento social, el cierre de las escuelas y los sistemas sanitarios saturados, que implicaron que las mujeres cubrieran el acompañamiento educativo de las y los niños, el cuidado de personas enfermas o de avanzada edad.
- Por otro lado, la informalidad laboral sigue siendo un problema relevante en México ya que, si bien tuvo una disminución entre 2019 y 2022, aún afecta a más de la mitad de las y los trabajadores, impactando también en el ejercicio de su derecho a la seguridad social.

Derecho a la vivienda digna y decorosa

- Como ya se indicó las dos carencias vinculadas relacionadas con la garantía al derecho a la vivienda digna y decorosa son las que una menor proporción de la población reportó. Sin embargo, ambas carencias siguen presentes de manera importante en las viviendas del ámbito rural. Específicamente la carencia por acceso a los servicios básicos se encuentra en cerca de la mitad de las viviendas rurales, visibilizando la importancia de la atención prioritaria en ese sector. Esto es relevante debido a la necesidad de contar con acceso a la infraestructura y servicios básicos en la vivienda, sobre todo antes contextos como la pandemia

Por otro lado, y en correspondencia a los resultados de la medición multidimensional de la pobreza, así como a los análisis sobre los derechos sociales que el CONEVAL ha realizado, en este informe se advierte que el ejercicio de derechos de algunos grupos poblacionales se encuentra sistemáticamente comprometido, observando obstáculos o menores niveles de bienestar con respecto al resto de la población.

Aunando a lo anterior, cada grupo enfrenta brechas y desigualdades en el ejercicio de sus derechos sociales, como es el alto porcentaje de población con discapacidad con rezago educativo, o que una proporción considerable de jóvenes, mujeres, niñas, niños, adolescentes y personas indígenas no tenga acceso a mecanismos diseñados para afrontar eventualidades como accidentes o enfermedades, o ante circunstancias socialmente reconocidas, como la vejez y el embarazo.

En cuanto a las acciones gubernamentales para la atención de las problemáticas en materia de desarrollo social, a partir del 2019 se estableció un nuevo enfoque de la política social, siendo el bienestar general de la población el objetivo superior de la actual administración del Gobierno de México. La política de bienestar se ha acompañado de cambios normativos y de estructura de los programas y acciones de desarrollo social; por lo tanto, a tres años de la implementación del modelo que concibe el bienestar desde una perspectiva de derechos y curso de vida, resulta oportuno contar con información sobre su evolución, además de contar con un análisis sobre la incidencia de los programas sociales en el ingreso de las personas.

Al respecto, los cambios normativos de la política social se han orientado en la instrumentación de políticas, así como de reformas y adiciones en la materia, con la finalidad de sentar las bases de la visión de la actual administración; además de buscar la mejora de la definición y alcance de las políticas y de la cobertura de la oferta programática gubernamental federal, dando paso a la operación de nuevas instancias y actores involucrados. Al respecto, destaca que uno de los cambios más importantes corresponde a las adiciones en el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), al establecer la obligación del Estado de garantizar un apoyo económico a las personas con discapacidad permanente, pensiones a las personas adultas mayores y becas a estudiantes de todos los niveles educativos. También destacan cambios importantes en salud, como la reforma a la Ley General de Salud y de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud, que derivaron en la desaparición de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, encargada de operar el Seguro Popular, y la creación del Instituto de Salud para el Bienestar y posteriormente en 2022, un nuevo cambio en la estrategia, para que los esfuerzos de coordinación se realicen a través del Programa IMSS-Bienestar en las entidades federativas que adopten libremente esta estrategia.

Por otro lado, la reestructura de los programas y acciones federales de desarrollo social, trajo consigo modificaciones en el diseño de ciertos programas, así como la creación de otros, partiendo de la premisa de incorporar un enfoque universal en la garantía de los derechos humanos. Con base en esto, y con la finalidad de guardar consistencia con las metas y objetivos de la planeación nacional se establecieron los programas prioritarios destinados a apoyar a los sectores más vulnerables de la población con temáticas diversas entre las que destacan la mejora educativa y laboral, así como el bienestar económico y social.

En este sentido, ya que los programas y acciones de desarrollo social buscan tener una incidencia en los ingresos de las personas, a partir del análisis de incidencia y progresividad de algunos programas federales de desarrollo social, destaca que la proporción de los ingresos provenientes de programas sociales en los primeros deciles sigue teniendo un peso importante en el ingreso corriente total de las personas. Además, el carácter de las transferencias por programas sociales es progresivo, lo que implica que siguen teniendo un papel relevante en el ingreso de los deciles más bajos; sin embargo, estas transferencias han ido disminuyendo su grado de progresividad, lo cual podría ser resultado del enfoque de universalidad adoptado por la actual política de bienestar. En ese tema, destaca el Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores ya que, aunque los resultados podrían mostrar una distribución menos progresiva de los apoyos, se reconocen los importantes avances en cuanto a la reducción de personas en este grupo poblacional con carencia por acceso a la seguridad social, así como de personas en situación de pobreza y pobreza extrema.

En relación con la atención integral de la política social a lo largo del curso de vida, se observan avances y retos importantes. En términos generales se identifica que la oferta gubernamental de desarrollo social, principalmente a través de los Programas Integrales de Bienestar, sí incorpora perspectiva de curso de vida en términos de la orientación a las etapas, puesto que la población objetivo de varios de los programas está asociada a un periodo de vida y se pueden relacionar con la mitigación de los riesgos.

También se identificó que el conjunto de las acciones de desarrollo social se orienta a la atención de riesgos relevantes que enfrentan las personas en cada etapa, lo que indica que hay un avance hacia la comprensión en la transición de necesidades y retos que enfrentan las personas a lo largo del tiempo. Sin embargo, el análisis permitió observar que estas necesidades diferenciadas al transitar de una etapa a otra no se reflejan en los componentes y tipos de apoyos de los programas, lo que puede resultar en una atención parcial de los riesgos y de las manifestaciones específicas de los mismos.

Un reto para la atención de los riesgos por curso de vida es que, en los derechos a la salud, trabajo, seguridad social e incluso educación, esta sigue anclada a la condición de derechohabiente o a la condición de empleo formal de los sujetos de derecho. Esto es particularmente relevante en las primeras etapas de vida en las que el acceso a un conjunto importante de servicios de salud, educación y seguridad social depende de la afiliación de los jefes o jefas del hogar.

La fragmentación del sistema de salud conlleva la atención diferenciada de la población entre los diferentes subsistemas. De acuerdo con las últimas modificaciones normativas, la población sin seguridad social será atendida a través del Programa IMSS-Bienestar, que funcionará como organismo descentralizado del Instituto Mexicano del Seguro Social y que absorbe los objetivos planteados inicialmente para el Insabi. Si bien es importante avanzar hacia la cobertura universal en salud, se identifica que este programa enfrentará importantes retos para brindar una cobertura universal en salud dado que otorga servicios solo en 21 entidades federativas; además, el catálogo de atención que proporciona en sus incluye únicamente servicios de primero y segundo nivel de atención, lo que sigue siendo un reto ante la necesidad de equilibrar los servicios y beneficios de salud para población derechohabiente y sin ninguna afiliación.

En consecuencia, el análisis realizado permitió asociar algunos programas, acciones y fondos de desarrollo social con relación a la atención a un riesgo de acuerdo con el curso de vida; sin embargo, aún está pendiente analizar la suficiencia de las intervenciones en cuanto su capacidad de cobertura y/o suficiencia para atender a toda la población que presente algún riesgo; adicionalmente, es necesario identificar si existen algunas otras estrategias diferentes a las analizadas, que igualmente puedan estar incidiendo en la disminución de los riesgos presentes. Además, como se mostró anteriormente, se

identificaron vacíos en la atención a los derechos en cuanto a la posible ocurrencia de ciertos riesgos, lo que, en caso de que no existan otras estrategias diferentes a las acciones, programas y fondos de desarrollo social en la materia, se estaría poniendo en riesgo el lograr atender de manera integral a las personas y, con ello, lograr garantizar sus derechos sociales.

Finalmente, este análisis permitió observar que gran parte de los programas y acciones vinculados a los riesgos atienden a la población en condiciones transversales de vulnerabilidad. Esto se considera un acierto y avance en la construcción de una política de protección a lo largo de todo el curso de vida, sin embargo, no se cuenta con información o evidencia que permita observar si los programas efectivamente están cubriendo estos grupos.

Referencias



- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL*, 88. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/11102-aproximacion-al-enfoque-derechos-estrategias-politicas-desarrollo>
- Alcalde, L., y Monreal, R. (2013). *Iniciativa con proyecto de decreto que modifica los artículos 74 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de salarios mínimos*. https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2013-07-10-1/assets/documentos/Salarios_Minimos.pdf
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUD) . (1992). *La violencia contra la mujer: 29/01/92. Recomendación General No.19*. <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm>
- _____. (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FAQsp.pdf>
- Atuesta, B., Mancero, X., y Tromben, V. (2018). *Herramientas para el análisis de las desigualdades y del efecto redistributivo de las políticas públicas*. CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43678/1/S1800511_es.pdf
- Ávila-Arcos, M. A., Méndez-Gómez, I., Morales-Rúan, M. del C., López-Olmedo, N., Barrientos-Gutiérrez, T., y Shamah-Levy, T. (2021). La inseguridad alimentaria y factores asociados en hogares mexicanos con casos de Covid-19. En *Salud pública de México*, vol. 63, no. 6, pp. 751-762. <https://www.saludpublica.mx/index.php/spm/article/view/13026/12166>
- Banco Mundial. (2021). *Actuemos ya para Proteger el Capital Humano de Nuestros Niños: Los Costos y la Respuesta ante el Impacto de la Pandemia de COVID-19 en el Sector Educativo de América Latina y el Caribe*. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35276?locale-attribute=es>
- _____. (2022). *Datos sobre las cuentas nacionales (2022). Crecimiento del PIB (% anual), países seleccionados*. https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2021&locations=AR-BR-DO-PY-BO-CL-MX-CO-CR&most_recent_year_desc=true&start=2018
- Banxico. (2020a). *Informe Trimestral julio-septiembre 2020*. <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/informes-trimestrales/%7B1EE52EBD-C10C-4290-60AE-1B0E32F5962A%7D.pdf>
- _____. (2020b). *Informe Trimestral octubre-diciembre 2019*. <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/informes-trimestrales/%7B0DED33B2-FF70-345D-53BE-77EA35A0D743%7D.pdf>
- _____. (2021a). *Compilación de Informes Trimestrales. Correspondientes al año 2020*. <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/informes-anuales/%7B5C76A1AD-7080-9B9B-B2E7-2D97BFDD-5B34%7D.pdf>
- _____. (2021b). *Informe Trimestral abril-junio 2021*. <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/informes-trimestrales/%7B67E312ED-E93D-EA9C-2A3F-8C20FEE6C215%7D.pdf>
- _____. (2022a). *Informe Trimestral enero-marzo 2022*. <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/informes-trimestrales/%7B9CD55436-9E0D-C651-5A2D-D0CB99F34165%7D.pdf>
- _____. (2022b). *Programa Monetario 2022*. Recuperado de: <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/programas-de-politica-monetaria/%7BA504AB28-7C7C-374A-DD52-7977CBC0489B%7D.pdf>

- Carrasco, E., y Ruiz, M. (2017). *Exclusión, discriminación y violencia: Tres conceptos para reflexionar*. <https://savia.unison.mx/index.php/Savia/article/view/2>
- Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R., y Rossel, C. (2015). *Instrumentos de protección social: Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/38821-instrumentos-proteccion-social-caminos-latinoamericanos-la-universalizacion>
- CEFP. (2022). *Finalidad: Desarrollo Social, PEF 2022*. Cámara de Diputados. LXV Legislatura. <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2022/notacefp0202022.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2017). *Panorama social de América Latina, 2016*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41598-panorama-social-america-latina-2016>
- _____. (2019). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2019*. México. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45000/100/BPE2019_Mexico_es.pdf
- _____. (2022a). *Los impactos sociodemográficos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47922/1/S2200159_es.pdf de agosto de 2022
- _____. (2022b). *Panorama Social de América Latina, 2021*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47718/1/S2100655_es.pdf
- CEPAL y UNESCO. (2020). *La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19. (Informe COVID-19)*. https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45904/S2000510_es.pdf
- Chávez, I. J., Ochoa, R., Valenzuela, L., Gayosso, L., y Tolano, I. (2021). Actualización de la Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCFI/SSA1 en la Industria de Alimentos y Bebidas. *Journal Boliviano de Ciencias*.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). (2014). *Derechos y deberes de los jóvenes*. [Campaña Nacional por el Derecho de los Jóvenes a una Vida Libre de Violencia] http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/folleto_campanaNacionalDerechoJovenes.pdf
- _____. (2015). *Los Derechos Humanos de las Personas Mayores*. <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/27-DH-Adultos-Mayores.pdf>
- _____. (2020). *El enfoque de ciclo de vida en la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes*. <https://www.cndh.org.mx/documento/el-enfoque-de-ciclo-de-vida-en-la-proteccion-de-los-derechos-de-ninas-ninos-y-adolescentes>
- _____. (2021a). *El impacto de la pandemia por Covid-19 en el derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes en México*. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-12/IE_Derechos_2021.pdf
- _____. (2021b). *Informe especial. Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en México. Diagnóstico y propuestas para su protección y garantía*. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-12/IE_Derechos_2021.pdf
- Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe). (2022). *Atención a la Primera Infancia*. <https://www.gob.mx/conafe/acciones-y-programas/atencion-a-la-primera-infancia-309731?state=published>
- Consejo Nacional de Población (Conapo). (2019). *Principales Resultados de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2018*. http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Datos_Abiertos/SaludSexualyReproductiva/ResENADID18_NIA_DS_14y18_Final_06_09_2019.xlsx
- Comisión Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred). (2016). *Glosario de la diversidad sexual, de género y características sexuales*. https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Glosario_TDSyG_WEB.pdf

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2016). *Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2014*. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Estudio-Pobreza-Coneval-Unicef.pdf>
- _____. (2018a). *Estudio Diagnóstico del Derecho a la Alimentación Nutritiva y de Calidad 2018*. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Aliment_2018.pdf
- _____. (2018b). *Estudio Diagnóstico del Derecho a la Educación 2018*. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Edu_2018.pdf
- _____. (2018c). *Estudio Diagnóstico del Derecho a la Salud 2018*. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Diag_derecho_Salud_2018.pdf
- _____. (2018d). *Estudio Diagnóstico del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa 2018*. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Vivienda_2018.pdf
- _____. (2018e). *Estudio Diagnóstico del Derecho al Medio Ambiente Sano 2018*. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Medio_Ambiente_2018.pdf
- _____. (2018f). *Estudio Diagnóstico del Derecho al Trabajo 2018*. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Trabajo_2018.pdf
- _____. (2018g). *Evaluación Estratégica de Protección Social*. Segunda edición. <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Evaluacion-Estrategica-Proteccion-Social-segunda-edicion.pdf>
- _____. (2018h). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018*. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/IEPDS_2018.pdf
- _____. (2019a). *El Progreso-Oportunidades-Prospera, a veinte años de su creación*. México. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Libro_POP_20.pdf
- _____. (2019b). *Evaluación integral de los programas federales vinculados al derecho a la vivienda digna y decorosa 2018-2019*. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/Integrales_2018_2019/Vivienda.zip
- _____. (2019c). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México (Tercera edición)*. <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Metodologia-medicion-multidimensional-3er-edicion.pdf>
- _____. (2020a). *Análisis de los programas prioritarios al primer año de la Administración 2018-2024*. https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Analisis_Programas_Prioritarios.pdf#search=cobertura
- _____. (2020b). *Ante la crisis sanitaria por la COVID-19, el CONEVAL presenta información referente a la pobreza laboral con la Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE) de junio*. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza_Laboral_ETOE.aspx
- _____. (2020c). *Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez 2019-2020*. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/10.PBUEEMS.zip
- _____. (2020d). *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras 2019-2020*. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Evaluaciones_Disenio_Desarrollo_Social.aspx

- _____. (2020e). *Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez 2019-2020*. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/11.PBEBBBJ.zip
- _____. (2020f). *Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Producción para el Bienestar 2019-2020. Anexo D. Análisis del Funcionamiento del Programa Producción para el Bienestar 2019-2020*. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Evaluaciones_Disenio_Developmental_Social.aspx
- _____. (2020g). *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones de Desarrollo Social 2019*. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Documents/Inventarios_Anteriores/Inventario_2019.zip
- _____. (2020h). *La crisis sanitaria generada por la COVID-19 y sus consecuencias económicas ponen en riesgo avances en desarrollo social y puede afectar en mayor medida a grupos vulnerables*. https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2020/Comunicado_06_POLITICA_SOCIAL_EN_CONTEXTO_COVID_19.pdf
- _____. (2020i). *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
- _____. (2021a). *Análisis de la integralidad de la política de desarrollo social, 2020*. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/Analisis_integralidad_pol_social.pdf
- _____. (2021b). *Caracterización y análisis del diseño de la Estrategia Aprende en Casa*. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Informes/Caracterizacion_Aprende_Casa.pdf
- _____. (2021c). *De la emergencia a la recuperación de la pandemia por la COVID-19: La Política Social frente a desastres*. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica_social_atencion_a_desastres.pdf
- _____. (2021d). *Fichas de Monitoreo y Evaluación 2020-2021 de los Programas y las Acciones Federales de Desarrollo Social*. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/FMyE_20-21.pdf
- _____. (2021e). *Información estratégica para el regreso a clases en México 2021*. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Informacion_regreso_a_clases.pdf
- _____. (2021f). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2020*. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Informes/IEPDS_2020.pdf
- _____. (2021g). *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones de Desarrollo Social 2020*. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Documents/Inventarios_Anteriores/Inventario_2020.zip
- _____. (2021h). *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2020-2021. Presentación y Análisis*. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Documents/Presentacion_Analisis/Presentacion_y_analisis_2020-2021.zip
- _____. (2021i). *Medición multidimensional de la pobreza 2016-2020. Anexo estadístico*. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2020.aspx
- _____. (2021j). *Nota técnica sobre el ingreso en el espacio del bienestar económico, 2018-2020*. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP_2018_2020/Notas_pobreza_2020/Nota_tecnica_bienestar_economico_2018_2020.pdf
- _____. (2021k). *Nota técnica sobre la carencia por acceso a la seguridad social, 2018-2020*. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP_2018_2020/Notas_pobreza_2020/Nota_tecnica_sobre_la_carencia_por_acceso_a_la_seguridad_social_2018_2020.pdf

- _____. (2021l). *Nota técnica sobre la carencia por acceso a los servicios de salud, 2018-2020*. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP_2018_2020/Notas_pobreza_2020/Nota_tecnica_sobre_la_carencia_por_acceso_a_los_servicios_de_salud_2018_2020.pdf
- _____. (2021m). *Panorama de los programas y acciones sociales en las entidades federativas para dar respuesta a los efectos de la pandemia por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)*. https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Panorama-COVID-dic_2020.pdf
- _____. (2021n). *Resultados de pobreza en México 2020 a nivel nacional y por entidades federativas*. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2020.aspx
- _____. (2021o). *Sistema de Información de Derechos Sociales: Hacia una medición del estado del desarrollo*. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Sistema-de-informacion-de-derechos-sociales.aspx>
- _____. (2022a). *Consideraciones para el proceso presupuestario 2023*. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Consideraciones_2023.pdf
- _____. (2022b). *Educación para la población indígena en México: El derecho a una educación intercultural y bilingüe*. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Educacion_intercultural_y_bilingue.pdf
- _____. (2022c). *El embarazo en la adolescencia y el acceso a Educación y Servicios de Salud Sexual y Reproductiva: Un estudio exploratorio*.
- _____. (2022d). *Estudio Diagnóstico del Derecho al Trabajo 2021*. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/EDDT_2021.pdf
- _____. (2022e). *Evaluación de procesos del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente*. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Evaluaciones_Disenio_Desarrollo_Social.aspx
- _____. (2022f). *Evaluación Estratégica de salud. Primer informe*. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Evaluacion_Estrategica_Salud_Primer_Informe.pdf
- _____. (2022g). *Evolución de los Programas Sociales 2008-2022*. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Evolucion_programatica_programas.aspx
- _____. (2022h). *Fichas de Monitoreo y Evaluación 2021-2022 de los Programas y las Acciones Federales de Desarrollo Social*. https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/FMyE_21-22.pdf
- _____. (2022i). *Informe de la Pobreza Multidimensional en México*. www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Informe_de_pobreza_2020.pdf
- _____. (2022j). *Sistema de indicadores sobre pobreza y género, 2016-2020*. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-y-genero-en-Mexico-2016-2020.aspx>
- _____. (s.f.a). *Evolución de la población potencial, objetivo y atendida de los programas y acciones de desarrollo social del Gobierno federal*. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluaciones_Programas/Evolucion_PPOAP_DSocial/Evolucion_PPOAP_DSocial.aspx
- _____. (s.f.b). *¿Qué resultados buscan lograr los programas sociales en México? Informe de Enfoque de Resultados 2017*. https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/informes/Informe_Enfoque_Resultados_2017.pdf
- CSA. (2020). *Los efectos de la COVID-19 en la seguridad alimentaria y la nutrición: Elaboración de respuestas eficaces en materia de políticas para abordar la pandemia del hambre y la malnutrición*. Documento temático del Grupo de expertos de alto nivel. <https://www.fao.org/3/cb1000es/cb1000es.pdf>

Diario Oficial de la Federación (DOF). (1970). Ley Federal del Trabajo. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5559130&fecha=01/05/2019

_____. (2002). Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=752473&fecha=25/06/2002

_____. (2003). Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfped.htm>

_____. (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.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDS.pdf>

_____. (2006). Ley de Vivienda. Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de junio de 2006. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LViv_140519.pdf

_____. (2017). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2018. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509626&fecha=28/12/2017#gsc.tab=0

_____. (2018a). Acuerdo por el cual se actualizan los Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza. Publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de octubre de 2018. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5542421&fecha=30/10/2018

_____. (2018b). RESOLUCIÓN del H. Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos que fija los salarios mínimos general y profesionales vigentes a partir del 1 de enero de 2019. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547224&fecha=26/12/2018#gsc.tab=0

_____. (2019a). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5580430&fecha=29/11/2019#gsc.tab=0

_____. (2019b). ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos de Operación de la Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, para el ejercicio fiscal 2019. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551351&fecha=27/02/2019#gsc.tab=0

_____. (2019c). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para el ejercicio fiscal 2019. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551445&fecha=28/02/2019#gsc.tab=0

_____. (2019d). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras para el ejercicio fiscal 2019. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551573&fecha=28/02/2019#gsc.tab=0

_____. (2019e). REGLAS de Operación del Programa de Mejoramiento Urbano, para el ejercicio fiscal 2019. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551575&fecha=28/02/2019#gsc.tab=0

_____. (2019f). ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos Generales del Programa Nacional de Reconstrucción para el ejercicio fiscal 2019. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/449560/Lineamientos_PNR_2019.pdf

_____. (2019g). DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Federal de la Defensoría Pública, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de la Ley del Seguro Social, en materia de Justicia Laboral, Libertad Sindical y Negociación Colectiva. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5559130&fecha=01/05/2019

_____. (2019h). Ley de Vivienda. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LViv_140519.pdf

_____. (2019i). DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los

artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560457&fecha=15/05/2019#gsc.tab=0

DOF. (2019j). DECRETO por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad entre Géneros. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_238_06jun19.pdf

_____. (2019k). LINEAMIENTOS para la operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5564450&fecha=28/06/2019#gsc.tab=0

_____. (2019l). DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley del Seguro Social, en materia de las personas trabajadoras del hogar. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5564651&fecha=02/07/2019#gsc.tab=0

_____. (2019m). PLAN Nacional de Desarrollo 2019-2024. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0

_____. (2019n). DECRETO por el que se adiciona un apartado C al artículo 2o. De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5567623&fecha=09/08/2019

_____. (2019o). DECRETO por el que se expide la Ley General de Educación. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5573858&fecha=30/09/2019

_____. (2019p). Ley Reglamentaria del artículo 3 de la CPEUM en materia de Mejora Continua. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRArt3_MMCE_300919.pdf

_____. (2019q). LINEAMIENTOS para la instalación/rehabilitación y operación de las sedes educativas del Programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García en el Programa Presupuestal U083, correspondiente al Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5579460&fecha=21/11/2019#gsc.tab=0

_____. (2019r). DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5580430&fecha=29/11/2019#gsc.tab=0

_____. (2019s). ACUERDO número 29/12/19 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez para el ejercicio fiscal 2020. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/522445/Reglas_operacion_S072_DOF_29_12_019.pdf

_____. (2019t). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2020. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5583303&fecha=31/12/2019#gsc.tab=0

_____. (2019u). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para el ejercicio fiscal 2020. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5583304&fecha=31/12/2019#gsc.tab=0

_____. (2020a). DECRETO por el que se aprueba el Convenio 189 sobre el Trabajo Decente para las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, adoptado en Ginebra el dieciséis de junio de dos mil once. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5584423&fecha=21/01/2020#gsc.tab=0

_____. (2020b). REGLAS de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608583&fecha=23/12/2020#gsc.tab=0

_____. (2020c). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, para el ejercicio fiscal 2020. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585641&fecha=05/02/2020#gsc.tab=0

- _____. (2020d). REGLAS de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585918&fecha=10/02/2020#gsc.tab=0
- _____. (2020e). REGLAS de Operación del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2020. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5587726&fecha=27/02/2020#gsc.tab=0
- _____. (2020f). ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Urbano, para el ejercicio fiscal 2020. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5589459&fecha=13/03/2020#gsc.tab=0
- _____. (2020g). ACUERDO por el que el Consejo de Salubridad General reconoce la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria, así como se establecen las actividades de preparación y respuesta ante dicha epidemia. Publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de marzo de 2020. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590161&fecha=23/03/2020
- _____. (2020h). MODIFICACIÓN a la Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCFI/SSA1-2010, Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados-Información comercial y sanitaria, publicada el 5 de abril de 2010. https://dof.gob.mx/2020/SEECO/NOM_051.pdf
- _____. (2020i). ACUERDO número 04/03/20 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro para el ejercicio fiscal 2020. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/548567/Reglas_de_Operaci_n_JEF_2020.pdf
- _____. (2020j). ACUERDO número 05/03/20 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez, para el ejercicio fiscal 2020. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590701&fecha=30/03/2020#gsc.tab=0
- _____. (2020k). ACUERDO en el que se establecen las Reglas de Operación del Programa Nacional de Reconstrucción para el ejercicio fiscal 2020. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/545751/Reglas_de_operacio_n_Programa_Nacional_de_Reconstruccio_n_2020.pdf
- _____. (2020l). DECRETO por el que se reforma el artículo 37 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lifnvt/LIFNVT_ref25_16dic20.pdf
- _____. (2020m). DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lifnvt/LIFNVT_ref24_16dic20.pdf
- _____. (2020n). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para el ejercicio fiscal 2021. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608440&fecha=22/12/2020#gsc.tab=0
- _____. (2020o). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, para el ejercicio fiscal 2021. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608441&fecha=22/12/2020#gsc.tab=0
- _____. (2020p). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2021. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609027&fecha=28/12/2020#gsc.tab=0
- _____. (2020q). ACUERDO número 29/12/20 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro para el ejercicio fiscal 2021. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609167&fecha=29/12/2020#gsc.tab=0

- _____. (2020r). ACUERDO número 31/12/20 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez para el ejercicio fiscal 2021. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609169&fecha=29/12/2020#gsc.tab=0
- _____. (2020s). ACUERDO número 33/12/20 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez para el ejercicio fiscal 2021. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609171&fecha=29/12/2020#gsc.tab=0
- _____. (2020t). REGLAS de Operación del Programa de Mejoramiento Urbano, para el ejercicio fiscal 2021. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609367&fecha=31/12/2020#gsc.tab=0
- _____. (2021a). ACUERDO por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Nacional de Reconstrucción, para el ejercicio fiscal 2021. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609622&fecha=08/01/2021#gsc.tab=0
- _____. (2021b). DECRETO por el que se adiciona una fracción XX al artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609669&fecha=11/01/2021#gsc.tab=0
- _____. (2021c). DECRETO por el que se reforma y adiciona el artículo 90 de la Ley Federal del Trabajo. [dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5614781&fecha=30/03/2021#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5614781&fecha=30/03/2021#gsc.tab=0)
- _____. (2021d). DECRETO por el que se expide la Ley General de Educación Superior y se abroga la Ley para la Coordinación de la Educación Superior. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5616253&fecha=20/04/2021#gsc.tab=0
- _____. (2021e). DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo; de la Ley del Seguro Social; de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; del Código Fiscal de la Federación; de la Ley del Impuesto sobre la Renta; de la Ley del Impuesto al Valor Agregado; de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; de la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Subcontratación Laboral. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cff/CFF_ref58_23abr21.pdf
- _____. (2021f). ACUERDO por el que se modifica el diverso por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para el ejercicio fiscal 2021, publicado el 22 de diciembre de 2020. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5623150&fecha=07/07/2021#gsc.tab=0
- _____. (2021g). ACUERDO por el que se modifica el diverso por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, para el ejercicio fiscal 2021, publicado el 22 de diciembre de 2020. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5624455&fecha=21/07/2021#gsc.tab=0
- _____. (2021h). DECRETO por el que se formula la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2022. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5636711&fecha=29/11/2021#gsc.tab=0
- _____. (2021i). Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2021-2024. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5638256&fecha=14/12/2021#gsc.tab=0
- _____. (2021j). Programa Nacional de Desarrollo Social 2021-2024. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5638368&fecha=15/12/2021#gsc.tab=0

- _____. (2021k). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche, a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. (LICONSA), para el ejercicio fiscal 2022. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639412&fecha=27/12/2021#gsc.tab=0
- _____. (2021l). ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Apoyo a la Educación Indígena a cargo del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, para el ejercicio fiscal 2022. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639506&fecha=28/12/2021#gsc.tab=0
- _____. (2021m). ACUERDO número 35/12/21 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez para el ejercicio fiscal 2022. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639732&fecha=29/12/2021#print=true
- _____. (2021n). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2022. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639617&fecha=29/12/2021#gsc.tab=0
- _____. (2021o). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, para el ejercicio fiscal 2022. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639618&fecha=29/12/2021#gsc.tab=0
- _____. (2021p). REGLAS de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639633&fecha=29/12/2021#gsc.tab=0
- _____. (2021q). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para el ejercicio fiscal 2022. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639752&fecha=30/12/2021#gsc.tab=0
- _____. (2021r). ACUERDO número 36/12/21 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez para el ejercicio fiscal 2022. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639910&fecha=31/12/2021#gsc.tab=0
- _____. (2021s). ACUERDO número 38/12/21 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro para el ejercicio fiscal 2022. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639912&fecha=31/12/2021#gsc.tab=0
- _____. (2021t). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida, para el ejercicio fiscal 2022. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639899&fecha=31/12/2021#gsc.tab=0
- _____. (2021u). Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2021-2024. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5620219&fecha=03/06/2021#gsc.tab=0
- _____. (2021v). REGLAS de Operación del Programa de Mejoramiento Urbano, para el ejercicio fiscal 2022. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639973&fecha=31/12/2021#gsc.tab=0
- _____. (2021w). REGLAS de Operación del Programa Nacional de Reconstrucción para el ejercicio fiscal 2022. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/692546/ROP_PNR_2022.pdf
- _____. (2022a). DECRETO por el que se expide la Ley Federal de Protección del Patrimonio Cultural de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5640770&fecha=17/01/2022#gsc.tab=0
- _____. (2022b). DECRETO por el que se reforman los artículos 57 y 59 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5645545&fecha=15/03/2022#gsc.tab=0

- _____. (2022c). DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5647318&fecha=30/03/2022#gsc.tab=0
- _____. (2022d). DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en materia de ordenamiento ecológico del territorio nacional. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5648568&fecha=11/04/2022#gsc.tab=0
- _____. (2022e). DECRETO por el que se adiciona una fracción XIV al artículo 17 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5650591&fecha=29/04/2022#gsc.tab=0
- _____. (2022f). DECRETO por el que se expide la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5652187&fecha=17/05/2022#gsc.tab=0
- _____. (2022g). DECRETO por el que se reforman los artículos 1 y 9 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5652165&fecha=17/05/2022#gsc.tab=0
- _____. (2022h). DECRETO por el que se reforman los artículos 17, 35 y 36 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5652475&fecha=18/05/2022#gsc.tab=0
- _____. (2022i). ACUERDO por el que se presenta la Estrategia Nacional de Suelo para la Agricultura Sostenible. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5659521&fecha=28/07/2022#gsc.tab=0
- Enríquez, A., y Sáenz, C. (2021). Primeras lecciones y desafíos de la pandemia de COVID-19 para los países del SICA. *Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL en México*, Núm. 189. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46802/1/S2100201_es.pdf
- Esquivel, G., Leal, J., y Badillo, R. Y. (2021). *La dinámica inflacionaria en México en un contexto de recuperación y pandemia*. Banco de México. <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/articulos-y-otras-publicaciones/%7B582287CA-9DF6-1E49-325D-46D5FD22F588%7D.pdf>
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (2022). *Tasa de inflación, precios promedio al consumidor (Variación porcentual anual)*. <https://www.imf.org/external/datamapper/PCPIPCH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOORLD>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef por sus siglas en inglés). (2017). *La primera infancia importa para cada niño*. Recuperado de: https://www.unicef.org/peru/sites/unicef.org/peru/files/2019-01/La_primera_infancia_importa_para_cada_nino_UNICEF.pdf
- _____. (2020a). Lineamientos para la reapertura de servicios integrales de atención a la primera infancia en tiempos de COVID-19. <https://www.unicef.org/lac/media/16171/file>
- _____. (2020b). *¿Por qué trabajar por y con las adolescencias en México? Recomendaciones en el contexto de la pandemia por COVID-19*. Recuperado de: <https://www.unicef.org/mexico/media/4971/file/Nota%20te%CC%81cnica%20adolescentes.pdf>
- _____. (2021). Evitemos una década perdida. Hay que actuar ya para revertir los efectos de la COVID-19 sobre la infancia y la juventud.
- _____. (2022). Estado Mundial de la Infancia 2021: En mi mente: Promover, proteger y cuidar la salud mental de la infancia. Recuperado de: <https://www.unicef.org/media/114641/file/SOWC%202021%20Full%20Report%20Spanish.pdf>

- _____. (s.f.). Los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en México. Recuperado de: <https://www.unicef.org/mexico/media/1791/file/SITAN-UNICEF.pdf>
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (Unfpa por sus siglas en inglés). (2018). *Informe situacional sobre los Derechos de las Juventudes en México*. Recuperado de: https://mexico.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/informe_situacional_de_los_derechos_humanos_de_las_juventudes_en_mexico_vf.pdf
- _____. (s.f.). *Adolescencia y juventud*. Recuperado de: <https://mexico.unfpa.org/es/topics/adolescencia-y-juventud>
- Gaceta Parlamentaria. (2020). Iniciativa del Ejecutivo Federal que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley del Seguro Social, de la Ley del Instituto de Fondo de la Vivienda para los Trabajadores, del Código Fiscal de la Federación, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, y de la Ley del Impuesto al Valor Agregado. http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2020/11/asun_4109176_20201111_1605266809.pdf
- Gobierno de México. (2019). ¿Cuáles son los Proyectos y Programas Prioritarios del Gobierno de México? <https://www.gob.mx/becasbenitojuarez/articulos/conoce-c?idiom=es>
- Gómez del Campo, G. (2021). La incorporación del suelo al desarrollo urbano en México: Riesgos y materias pendientes. *El suelo como precondition de la vivienda*. VIVIENDA Infonavit, Año 5(1). <https://infonavit.janium.net/janium/Documentos/79842.pdf>
- Guillén, Y. (2016). *Derechos del Niño: Un Marco para la Construcción de Políticas Sociales y Erradicación de la Pobreza en América Latina y el Caribe*. http://biblioteca.clacso.edu.ar/Mexico/flacso-mx/20170526032608/pdf_1290.pdf
- Gutiérrez, L. (2015). *Envejecimiento y salud: Una propuesta para un plan de acción*.
- Hillis, S., Unwin, J., Chen, Y., Cluver, L., Sherr, L., Goldman, P., Ratmann, O., Donnelly, C., Bhatt, S., Villaveces, A., Butchart, A., Bachman, G., Rawlings, L., Green, P., Nelson, C., y Flaxman, S. (2021). *Global minimum estimates of children affected by COVID-19 associated orphanhood and deaths of caregivers: A modelling study*. <https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S0140-6736%2821%2901253-8>
- Huesca, L., y Calderón, C. (2015). La política social y la crisis económica: ¿son progresivas las transferencias en México? *Contaduría y Administración*. Universidad Nacional Autónoma de México, 60(S2), 169–194.
- Instituto Nacional de Evaluación para la Educación (INEE). (2017). *Tasa de abandono total*. <https://www.inee.edu.mx/evaluaciones/panorama-educativo-de-mexico-isen/af02d-tasa-de-abandono-total/>
- Instituto Nacional de Geografía (INEGI). (1990). *XI Censo General de Población y Vivienda 1990*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/1990/>
- _____. (2000). *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2000/>
- _____. (2010). *Censo de Población y Vivienda 2010*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/>
- _____. (2012). *Clasificación para Actividades Económicas*. <https://www.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/206/download/18863>
- _____. (2018a). *Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017 ENADIS Diseño conceptual*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadis/2017/doc/enadis2017_diseno_conceptual.pdf
- _____. (2018b). *Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017. Prontuario de resultados*. http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Enadis_Prontuario_Ax.pdf

- _____. (2019). Encuesta Nacional de Trabajo Infantil 2019. Tabulado. <https://www.inegi.org.mx/programas/enti/2019/#Tabulados>
- _____. (2021a). *Características de las defunciones registradas en México durante 2020*. <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/DefuncionesRegistradas-2020preliminar.pdf>
- _____. (2021b). Censo de Población y Vivienda 2020. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>
- _____. (2021c). *Comunicado de prensa Núm. 400/21. 28 de julio de 2021*. <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/enigh2020.pdf>
- _____. (2021d). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2020: ENIGH nueva serie. Descripción de la base de datos*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/889463901242.pdf
- _____. (2021e). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2020: ENIGH nueva serie. Diseño conceptual*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/889463901204.pdf
- _____. (2021f). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2020: ENIGH. Nueva serie: Diseño muestral*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/889463901228.pdf
- _____. (2021g). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). 2018 Nueva serie*. <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2018/#Tabulados>
- _____. (2021h). *Encuesta Nacional de Vivienda 2020*. <https://www.inegi.org.mx/programas/envi/2020/#Tabulados>
- _____. (2021i). *Encuesta Nacional de Vivienda 2020. Diseño conceptual*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envi/2020/doc/envi_2020_diseno_conceptual.pdf
- _____. (2022a). *Comunicado de prensa Núm. 378/22. Estadísticas de defunciones registradas 2021 (Preliminar)*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/dr/dr2021_07.pdf
- _____. (2022b). *Comunicado de prensa Núm. 581/22. Índice Nacional de Precios al Consumidor septiembre de 2022*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/inpc_2q/inpc_2q2022_10.pdf
- _____. (2022c). *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2021. Tabulados*. <https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2021/>
- INEGI. (s.f.a). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Consulta interactiva de indicadores estratégicos (InfoLaboral). https://www.inegi.org.mx/sistemas/infoenoe/Default_15mas.aspx
- _____. (s.f.b). Estadísticas de mortalidad. <https://www.inegi.org.mx/temas/mortalidad/#Tabulados>
- _____. (s.f.c). Mortalidad. Tabulados. <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/registros/vitales/mortalidad/tabulados/pc.asp?i=14&c=11817>
- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI). (2017). Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México, 2015. <https://www.gob.mx/inpi/articulos/indicadores-socioeconomicos-de-los-pueblos-indigenas-de-mexico-2015-116128>
- Instituto Nacional de Salud Pública (INSP). (2021). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2020 sobre Covid-19. Resultados nacionales*. <https://ensanut.insp.mx/encuestas/ensanutcontinua2020/doctos/informes/ensanutCovid19ResultadosNacionales.pdf>

- Jahan, S. (2004). *Human Rights-Based Approach to Poverty Reduction– Analytical*. http://w02.unssc.org/free_resources/UNDP-OHCHRTToolkit/pdf/human_rights_poverty_reduction.pdf
- Laurell, A. (2016). Las reformas de salud en América Latina: Procesos y resultados. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 34(2), 293–314.
- López-Calva, L., Lustig, N., Scott, J., y Castañeda, A. (2013). *Gasto social, redistribución del ingreso y reducción de la pobreza en México: Evolución y comparación con Argentina, Brasil y Uruguay*. https://commitmenttoequity.org/publications_files/Mexico/CEQWPNo17%20Lopez%20Calva%20et%20al-Mex-Gasto%20social%20y%20redistribucion-Oct11_2013%2010714.pdf
- Lustig, N. (2017). El impacto del sistema tributario y el gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina. Una aplicación del marco metodológico del proyecto Compromiso con la Equidad (CEQ). *El Trimestre Económico*, LXXXIV (3) (335), 493–568.
- _____. (Ed.). (2018). *Commitment to Equity Handbook. Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty*. Commitment to Equity (CEQ) Institute at Tulane University and Brookings Institution Press.
- Manzanares, J. (2013). Programas sociales: Transferencias públicas y privadas en México en relación con la inequidad y la pobreza, 2006-2010. *Economía: Teoría y práctica*. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, 39, 59–87.
- OCDE. (2019). *Measuring distortions in international markets: The semiconductor value chain*. OCDE Publishing, Paris; OCDE Trade Policy Papers, No. 234. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/8fe4491d-en.pdf?expires=1665099047&id=id&accname=guest&checksum=271FCB750E2479B386543F7AF5287D7>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2021a). *Health at a Glance 2021*. https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/health-at-a-glance-2021_ae3016b9-
- _____. (2021b). *Tackling the mental health impact of the COVID-19 crisis: An integrated, whole-of-society response*. https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=1094_1094455-bukuf1f0cm&title=Tackling-the-mental-health-impact-of-the-COVID-19-crisis-An-integrated-whole-of-society-response
- _____. (2022a). *Economic Outlook, Volume 2022 Issue 1*. https://www.oecd-ilibrary.org/sites/62d0ca31-en/1/3/2/32/index.html?itemId=/content/publication/62d0ca31-en&csp_=0cf9a35c204747c5f82f56787b31b42b&itemGO=oecd&itemContentType=book
- _____. (2022b). *International trade during the COVID-19 pandemic: Big shifts and uncertainty*. https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=1129_1129345-casormobh7&title=International-trade-during-the-COVID-19-pandemic
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2011). *Convenio 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos*. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C189
- _____. (2020). *La Prueba piloto para la incorporación de las personas trabajadoras del hogar al Instituto Mexicano del Seguro Social. Estudio de resultados y recomendaciones para el régimen obligatorio*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-americas/-ro-lima/-ilo-mexico/documents/publication/wcms_764986.pdf
- _____. (2021a). *Informe Mundial sobre Salarios 2020-2021: Los salarios y el salario mínimo en tiempos de la COVID-19*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/-publ/documents/publication/wcms_789973.pdf
- _____. (2021b). *Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo. Octava edición*. Esti-

- maciones actualizadas y análisis. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/documents/briefingnote/wcms_824097.pdf
- _____. (2021c). *Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo. Séptima edición*. Estimaciones actualizadas y análisis. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/documents/briefingnote/wcms_767045.pdf
- _____. (2022). *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: Tendencias 2022*. https://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/trends2022/WCMS_848464/lang-es/index.htm
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (2021). *Obesidad y sobrepeso. Nota descriptiva*. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/obesity-and-overweight>
- _____. (2022). *Salud del adolescente y el joven adulto*. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/adolescents-health-risks-and-solutions>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1996). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (xxi), de 16 de diciembre de 1966*. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>
- _____. (2020). *Policy Brief: COVID-19 and the Need for Action on Mental Health*. https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/un_policy_briefcovid_and_mental_health_final.pdf
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y Comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021). *Sistemas alimentarios y COVID-19 en América Latina y el Caribe. Cómo fortalecer los sistemas alimentarios urbanos*. <https://www.fao.org/3/cb1000es/cb1000es.pdf>
- Organización Panamericana de la Salud (OPS). (2021). *Pacto Mundial contra la Diabetes. Implementación en la Región de las Américas*. https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/54682/OPSN-MHNV210017_spa.pdf?sequence=5&isAllowed=y
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, (Unesco por sus siglas en inglés). (2022). *Interrupción y respuesta educativa*. <https://es.unesco.org/covid19/educationresponse>
- Patrón, F., y González, G. (2021). *Configuración política y desempeño legislativo en la Cámara de Diputados con mayorías legislativas. El caso de la legislatura LXIV en México*. <http://www.remap.ugto.mx/index.php/remap/article/view/372>
- PNUD. (2011). *Informe sobre el Desarrollo Humano: México 2011. Nota técnica No. 3*. https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/PNU3.pdf
- Ramírez, J., Mares, J., Cuarenta, S., Mendoza, L., y Santos, O. (2021). *El outsourcing en México, sus nuevos cambios legales y laborales a partir del 2021*. <http://www.reibci.org/publicados/2021/dic/4400222.pdf>
- Reyes-Morales, H., Dreser-Mansilla, A., Arredondo-López, A., Bautista-Arredondo, S., y Ávila-Burgos, L. (2019). *Análisis y reflexiones sobre la iniciativa de reforma a la Ley General de Salud de México 2019*. <https://www.saludpublica.mx/index.php/spm/article/view/10894/11783>
- Rodríguez, K., y Patrón, F. (2017). La efectividad de la política social en México. Un análisis de la reducción de la pobreza monetaria después de la operación de los programas que transfieren ingreso. En *Gestión y política pública*, 26(1), 3-57.

- Rodríguez-Ramírez, S., Gaona-Pineda, E. B., Martínez-Tapia, B., Romero-Martínez, M., Mundo-Rosas, V., y Shamah-Levy, T. (2021). Inseguridad alimentaria y percepción de cambios en la alimentación en hogares mexicanos durante el confinamiento por la pandemia de Covid-19. En *Salud pública de México*, vol. 63, no. 6, pp. 763-772. <https://saludpublica.mx/index.php/spm/article/view/12790/12171>
- Rubio, M. (2020). *Infancia y desigualdad habitacional urbana en América Latina y el Caribe*. cepal.org/es/notas/infancia-desigualdad-habitacional-urbana-america-latina-caribe#:~:text=Esta%20relación%20es%20más%20evidente,de%20países%20de%20la%20región.
- Scott, J. (2019). Efectividad redistributiva de Prospera. En *Evolución de una visión de la Política de Desarrollo Social en México* (pp. 213-230). <https://www.cide.edu/wp-content/uploads/2019/08/Scott.pdf>
- Secretaría de Bienestar. (2020). *Ficha Inicial de Monitoreo y Evaluación 2019-2020. S176 Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores*. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FIMyE_19_20/FIMyE_20_S176_OD.pdf#search=pensi%C3%B3n%20para%20el%20bienestar
- _____. (2022). *Programa sectorial de Bienestar 2020-2024. Avance y resultados*. <https://www.gob.mx/bienestar/documentos/avance-y-resultados-2021-del-programa-sectorial-de-bienestar>
- Secretaría de Educación Pública (SEP). (2020). *Agenda Digital Educativa*. https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-02-05-1/assets/documentos/Agenda_Digital_Educacion.pdf
- _____. (2021). *Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional 2020-2021*. https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2020_2021_bolsillo.pdf
- _____. (2022). *Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional 2021-2022*. https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2021_2022_bolsillo.pdf
- Secretaría de Gobernación. (2015). *Vivienda digna y sustentable para adultos mayores: Conavi*. <https://www.gob.mx/inapam/prensa/vivienda-digna-y-sustentable-para-adultos-mayores-conavi>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2019). *Criterios para elaborar, dictaminar, aprobar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Capacitacion/enfoques_transversales/Criterios_programas_derivados_PND_2019_2024.pdf
- _____. (2021). *Reforma a la Ley del Seguro Social y la Ley del SAR. Resumen del Decreto*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/605038/Nota_Reforma_de_Pensiones_VFF.pdf
- _____. (2022a). *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2020*. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infoanual/2022/ig_2022.pdf
- _____. (2022b). *Estadísticas oportunas de finanzas públicas; Ingresos presupuestarios*. Recuperado de: <http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/estadisticas.jsp>
- Secretaría de Salud. (2019). *Criterios de Operación del Programa de Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral para el Ejercicio Fiscal 2019*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/536689/210519_CRITERIOS_OPERATIVOS_PROGRAMA_U013_24.pdf
- _____. (2020). *Criterios de Operación del Programa de Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral para el Ejercicio Fiscal 2020*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/536597/Criterios_3_de_enero_de_2020.pdf

- _____. (2022). *Aplicadas en México, 209.6 millones de vacunas contra COVID-19*. <https://coronavirus.gob.mx/2022/06/29/aplicadas-en-mexico-209-6-millones-de-vacunas-contra-covid-19/>
- _____. (s.f.). *Calendario de vacunación*. <https://vacunacovid.gob.mx/calendario-vacunacion/>
- Secretaría del Trabajo y Previsión social (STPS). (2019). *Hacia un nuevo modelo laboral reforma a la Ley Federal del Trabajo 2019*. https://reformalaboral.stps.gob.mx/sitio/rl/doc/HACIA_UN_NUEVO_MODELO_LABORAL.pdf
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). *Información sobre violencia contra las mujeres. Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1*. <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidenciadelictiva-87005?idiom=es>
- Senado de la República. (2020). *Senado eleva a rango constitucional programas sociales y crea el Sistema Nacional de Salud para el Bienestar*. <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/47923-senado-eleva-a-rango-constitucional-programas-sociales-y-crea-el-sistema-nacional-de-salud-para-el-bienestar.html>
- Simeonsson, R. (2020). *Early Childhood Development and Children with Disabilities in Developing Countries*. Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA). (2020). *Estrategia Nacional para la Atención a la Primera Infancia (ENAPI)*. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/539066/ENAPI-DOF-02-03-20-.pdf>
- Tafur, J., Guerra, M., Carbonell, A., y Ghisays, M. (2018). *Factores que afectan el estado nutricional del adulto mayor*. <http://bonga.unisimon.edu.co/handle/20.500.12442/2519>
- Tomasevsk, K., y Mackinnon, J. (2006). Economic and Social Rights: Legally Enforceable Rights? En *Human Rights and Poverty Reduction: Realities, Controversies and Strategies* (pp. 21–35). Overseas Development Institute (ODI). https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/37088037/chapter6_screen-with-cover-page-v2.pdf?Expires=1662508954&Signature=YbXlqfWsaBR4zmOmWDVbW6huMoBSz14CY19DKpG0lsse~d6nTA-FmUHu5oE3lcLL4UhdYUJlMR5FPRinVf4KRU35XaNZ8crl1WZ0MZamUW-2vhGuyorDP6~PhesDfjEVzNazEUivV-BLyuoije-vZJpV9QMaYDLXMwazvclJbyedQPfMK55EqFAQkTe5dzXVK8L39fep92vSWyZfaWXss3le0v2rq-X-2HYqHKexsH62-pe~aIZ5rNa-YKQW--uaQv7Lzn6GqfyfmdAsup2c2Q7OM00HgRZKTjyXKQg7eUvgnxds2q-7vILYdv9QJ9T42yMuonNNyQVsLRsWeVocmYYz-w__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA
- Trangay, G. (2020). *Visión Panorámica del Nuevo Estado Mexicano. Ley General de Educación en México Decreto septiembre 2019*. Recuperado de: <https://fdcs.umich.mx/assets/files/-8.3.1.1.12-VISINNUEVOESTADOMEXICANO.pdf#page=110>
- Villela, F., y Contreras, D. (2021). La brecha digital como una nueva capa de vulnerabilidad que afecta el acceso a la educación en México. *Academia y Virtualidad*, 14(1), 169–187.

Anexos



Anexo 1.

Nota conceptual sobre el análisis de progresividad de los programas federales de desarrollo social

Ingreso de mercado

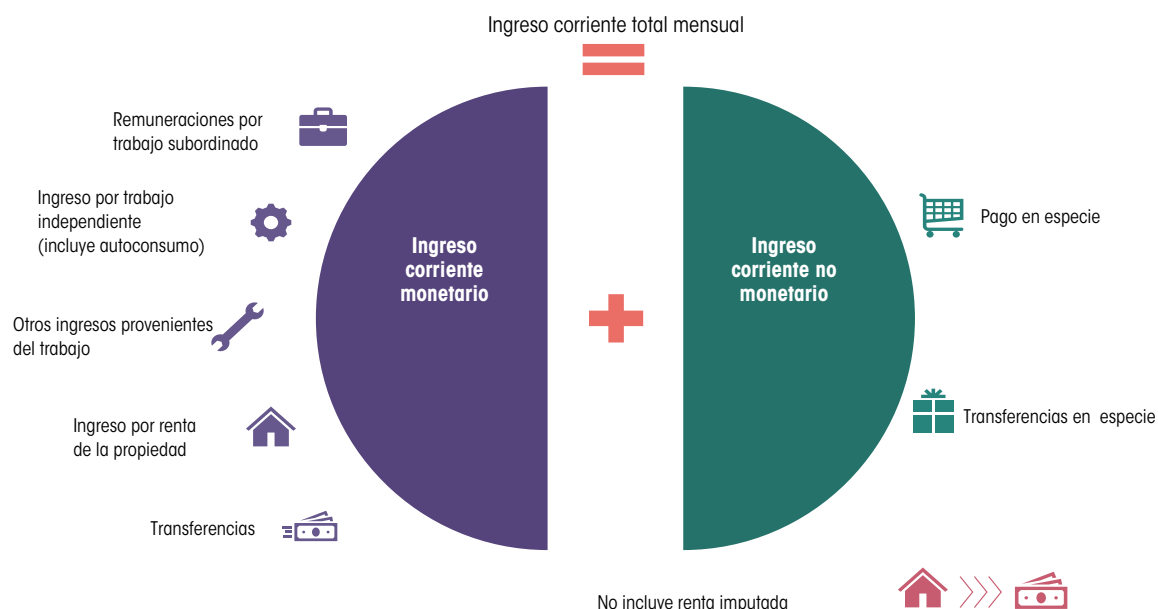
Los análisis de incidencia en la distribución del ingreso tienen la finalidad de conocer la capacidad de recaudación de impuestos y la efectividad del gasto público, así como la redistribución de los ingresos a partir de sistemas impositivos progresivos y de transferencias monetarias (Atuesta *et al.*, 2018). En este sentido, el Instituto de Compromiso con la Equidad (Commitment to Equity Institute – [CEQ]) ha desarrollado un marco metodológico enfocado en el análisis de la incidencia fiscal, con la finalidad de medir el efecto redistributivo de la política fiscal y el gasto público de los países, y su eficacia como instrumento para reducir la pobreza, a partir de la comparación de los ingresos antes de impuestos y transferencias con los ingresos después de estos (Lustig, 2018).

El componente central de este análisis es el ingreso de mercado, el cual se define como el equivalente a la suma de los salarios brutos (antes de impuestos) y sueldos en los sectores formal e informal (también conocido como ingreso laboral); los ingresos provenientes del capital (dividendos, intereses, utilidades, rentas, etc.) en los sectores formal e informal (excluyendo ganancias de capital y donaciones); el autoconsumo; la renta o ingreso imputado por la vivienda ocupada por la o el propietario y las transferencias privadas (remesas y otras transferencias privadas como pensión de alimentos); los microdatos de encuestas de ingresos y gastos de los hogares son la principal fuente de información para su construcción (Lustig, 2017).

Al respecto, el CONEVAL, de acuerdo con la *Nota técnica sobre el ingreso en el espacio del bienestar económico 2018-2020*, analiza el espacio del bienestar económico de la medición multidimensional de la pobreza a nivel nacional y estatal, a partir del ingreso disponible para la adquisición de bienes y servicios en el mercado, el cual representa el flujo de entradas, que permiten a los hogares obtener los satisfactores que requieren, sin disminuir los bienes o activos que poseen (CONEVAL, 2021j).

Para ello, con base en la información reportada en la ENIGH, se calcula el ingreso corriente total mensual, que se compone de la suma de las percepciones de todas las personas que integran el hogar, monetarios y no monetarios, incluyendo los ingresos provenientes del trabajo subordinado e independiente, los ingresos por renta de la propiedad y los ingresos por transferencias públicas y privadas, además de aquellos elementos que representan entradas no monetarias como los pagos y las transferencias en especie (ver figura 1.1).

Figura 1.1. Composición del ingreso corriente total mensual



Fuente: CONEVAL (2021j).

Cabe destacar que esta definición diverge en algunos elementos de la proporcionada por el CEQ. En primer lugar, el ingreso se considera neto; esta diferencia surge desde la propia fuente de información, ya que, de acuerdo con el diseño conceptual de la ENIGH, se capta el ingreso corriente (IC), el cual fija el máximo de recursos al que el hogar puede acceder de manera regular y que están disponibles para su consumo de bienes y servicios en un tiempo determinado, sin modificar su patrimonio (INEGI, 2021e). Por otro lado, el CONEVAL no incluye el ingreso estimado por alquiler de la vivienda, ya que no se considera que se trate de ingreso disponible para la satisfacción de las necesidades de los hogares (CONEVAL, 2019c). En tercer lugar, el CONEVAL incluye dentro de su concepto de ingreso corriente total mensual, a las transferencias públicas. Finalmente, el CONEVAL estima el ingreso corriente total mensual por persona, si bien el CEQ emplea como unidad de análisis a las personas, la periodicidad del ingreso considerado es anual.

A partir de lo anterior, y para efectos de los objetivos y alcances de este análisis, se adoptó una definición de ingreso de mercado que parte de la definición del ingreso corriente total per cápita mensual del CONEVAL, menos, las transferencias provenientes de programas sociales. Por lo tanto, se consideran los ingresos correspondientes a los recursos provenientes del trabajo (subordinado e independiente, incluyendo la producción de bienes y servicios para el autoconsumo), además de los recursos que provienen de la propiedad (como rentas, alquileres, intereses y rendimientos), las transferencias privadas,¹²¹ así como los pagos, transferencias y servicios en especie.

Proceso para la construcción y cálculo del ingreso de mercado

Para la construcción y cálculo del ingreso de mercado que se utilizará en el análisis de progresividad del Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2022, se emplearon como referencia los programas de cálculo¹²² para la medición multidimensional de la pobreza en México de 2018 y 2020¹²³ y, por lo tanto, se utiliza también como fuente de información la ENIGH para ambos años.

En cuanto al proceso para el cálculo del ingreso de mercado que se utilizará en este análisis, partiendo de la metodología sobre la composición del ingreso y los indicadores del bienestar económico para la medición multidimensional de la pobreza, en primer lugar, se definen los componentes del ingreso corriente monetario. En este sentido se identifica la información de la ENIGH que da cuenta sobre la condición de ocupación y los ingresos de las personas. A continuación, con base en el mes reportado, las variables que refieren al ingreso percibido por los hogares y aquellas que reportan información sobre reparto de utilidades y aguinaldo se deflactan a precios de agosto del año en cuestión de la encuesta, a saber 2018 o 2020.¹²⁴ Después, se calcula el ingreso mensual promedio.

A partir de ello, para obtener los elementos que componen el ingreso corriente monetario (ICM), se seleccionan los códigos correspondientes a los ingresos por trabajo, por renta de la propiedad y por transferencias privadas. De esta manera, es posible construir las variables de "ingreso corriente monetario laboral", "ingreso corriente monetario por rentas, e "ingreso corriente monetario por transferencias privadas".¹²⁵

¹²¹ Si bien este ingreso hace referencia a las rentas, se especifica que de acuerdo con lo reportado en la encuesta y con el programa de cálculo de la medición multidimensional de la pobreza, los códigos considerados para la construcción de esta variable refieren tanto al alquiler de tierras, casas, edificios, locales y otros inmuebles; así como a rendimientos y los intereses provenientes de inversiones a plazo fijo, cuentas de ahorro, préstamos a terceros. Por lo tanto, en esta variable se incorpora también lo referente a los ingresos provenientes del capital y que forman parte de la definición del ingreso de mercado.

¹²² Es necesario identificar aquellas transferencias que provienen del gobierno y aquellas que son privadas. Como se especificó, para la construcción del ingreso de mercado se consideran aquellas transferencias que provienen de un esquema privado, por lo tanto, para efectos de este análisis, se consideran como ingresos por transferencias privadas las pensiones y jubilaciones correspondientes a esquemas contributivos y que en la encuesta se registran como "Jubilaciones y/o pensiones originadas dentro del país" y "Jubilaciones y/o pensiones provenientes de otro(s) país(es)", así como las indemnizaciones, los donativos y las remesas. En este sentido, las variables reportadas por la ENIGH que refieren a las transferencias provenientes del gobierno, es decir, los ingresos por transferencias referentes a los programas sociales se excluyen de esta variable.

¹²³ Los programas de cálculo se adaptaron en algunos elementos para efectos de los objetivos del presente análisis, de manera específica en lo relacionado con el ingreso por transferencias, se acotó el cálculo a las transferencias privadas, dejando de lado las públicas referentes a programas sociales, para evitar duplicar su contabilización durante el análisis de progresividad de los programas federales de desarrollo social.

¹²⁴ Disponible en https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Programas_BD_2016-2020.aspx

¹²⁵ De acuerdo con la Nota técnica sobre la medición multidimensional de la pobreza, 2018-2020, es necesario realizar una adecuación a la medición del ingreso, por lo que considerando que la captación de la información de la ENIGH 2020 se realizó entre el 11 de agosto y el 18 de noviembre de 2020, es importante considerar las fechas de levantamiento de la información para deflactar el ingreso. Por lo tanto, según los meses de referencia del ingreso corriente monetario, este se deflacta a precios de agosto del año en cuestión. Esta nota se encuentra disponible en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP_2018_2020/Notas_pobreza_2020/Nota_tecnica_medicion_multidimensional_de_la_pobreza_2018_2020.pdf

Además, se definen los elementos que conforman el ingreso corriente no monetario; al respecto, a partir de la información reportada en las bases de gasto de los hogares se identifican los códigos que refieren a pagos en especie y regalos recibidos en especie.¹²⁶ Los rubros referentes a dichos gastos también se deflactan a precios de agosto de 2018 o 2020, según el año de análisis en cuestión, teniendo en consideración las fechas en que se llevó a cabo el levantamiento de la información.¹²⁷ Por consiguiente, se construye la variable de *"Ingreso corriente no monetario"*.¹²⁸

Así, para la definición y cálculo del ingreso de mercado,¹²⁹ se hace la suma de dichas variables (ver figura 1.2).

Figura 1.2. Componentes del ingreso de mercado



Fuente: elaborado por el CONEVAL.

Siguiendo el programa de cálculo de la medición multidimensional de la pobreza, para obtener el ingreso corriente de mercado por persona mensual, se divide el ingreso de mercado entre el tamaño del hogar ajustado.¹³⁰

Coeficiente de concentración

El coeficiente de concentración (CC) es una medida sintética que permite evaluar el sesgo en la distribución de una variable en términos de otra variable. Este coeficiente considera un rango de valores $[-1, 1]$ que describe el grado de la concentración entre alguno de los extremos de la distribución de la variable de referencia (PNUD, 2011, p. 209).

¹²⁶ Es importante resaltar que esta variable implicó una modificación al cálculo realizado por CONEVAL para la medición multidimensional de la pobreza ya que, para los efectos de este análisis, en el ingreso de mercado únicamente se consideran las transferencias privadas, excluyendo aquellas referentes a programas sociales, las cuales sí son consideradas para el cálculo de pobreza multidimensional.

¹²⁷ Los elementos considerados en el ingreso corriente no monetario son aquellos que refieren alimentos; bebidas alcohólicas y tabaco; vestido y calzado; viviendas y servicios de conservación; artículos de limpieza; cristalería y blancos; enseres domésticos y muebles; salud; transporte público; transporte foráneo; comunicaciones; educación y recreación; educación básica; cuidado personal; accesorios personales; otros gastos y transferencias; regalos otorgados

¹²⁸ En la Nota técnica sobre la medición multidimensional de la pobreza, 2018-2020, se establece que la estrategia para deflactor depende de la periodicidad y el concepto particular gasto que se valora. Por lo tanto, se identifican los rubros de gasto semanal, mensual, trimestral y semestral, para la aplicación del deflactor correspondiente.

¹²⁹ Para mayor información sobre los elementos que integran las variables, ver anexo 2.

¹³⁰ Por su construcción se refiere al ingreso de mercado mensual promedio.

Para este análisis, el CC se emplea para observar la distribución de las transferencias por programas federales de desarrollo social con respecto al ingreso de mercado de las personas. Cuando el CC toma el valor de -1 indica una mínima concentración, por lo que la distribución de transferencias por programas federales de desarrollo social favorece a los deciles de menores ingresos, es decir, la distribución de dichas transferencias resulta progresiva. Cuando el CC toma el valor de cero, implica que las transferencias por programas de desarrollo social se distribuyen de igual manera para todos los deciles del ingreso. Mientras que, si toma el valor de 1, la distribución de las transferencias presenta una máxima concentración favoreciendo a los deciles mejor posicionados en términos de ingreso.

El CC se construye ordenando a las personas de menor a mayor ingreso de mercado, se agrupan en diez conjuntos de igual número de personas (deciles), se construye la distribución de frecuencias simples y acumuladas de la población, y de los ingresos por transferencias de los programas federales de desarrollo social para cada decil. A partir de las frecuencias acumuladas se obtiene la diferencia de distribuciones para cada decil de personas. El CC se obtiene dividiendo la sumatoria de la diferencia acumulada de personas e ingreso por transferencias de programas federales de desarrollo social entre la suma de la frecuencia acumulada de la población, sin considerar la frecuencia acumulada del último decil.

A continuación, se presenta la fórmula matemática con la que se calcula el coeficiente de concentración:

$$CC = \frac{\sum_{n=1}^{n-1} (P_i - Y_i)}{\sum_{n=1}^{n-1} P_i}$$

Anexo 2.

Componentes del ingreso de mercado

ICM laboral	+	ICM por rentas	+	ICM por transferencias privadas	+	IC no monetario	=	Ingreso de mercado
P001-P009 Ingresos monetarios del trabajo principal para subordinados P011-P013 Ingresos por negocios del hogar, trabajo principal P014-P016 Ingresos monetarios del trabajo secundario para subordinados P018-P020 Ingresos del trabajo secundario provenientes de las cooperativas, sociedades y empresas que funcionan como sociedades P021 Ingresos monetarios y no monetarios de otros trabajos realizados el mes pasado P022 Ingresos monetarios y no monetarios de otros trabajos realizados en el mes pasado P067 Ingresos por trabajo de personas menores de 12 años P068-P074 Ingresos por negocio propio – trabajo principal P075-P081 Ingresos por negocio propio – trabajo secundario		P023-Alquiler de tierras y terrenos, dentro y fuera del país P024-Alquiler de casas, edificios, locales y otros inmuebles que están dentro del país P025-Alquiler de casas, edificios, locales y otros inmuebles que están fuera del país P026-Intereses provenientes de inversiones a plazo fijo P027-Intereses provenientes de cuentas de ahorro P028-Intereses provenientes de préstamos a terceros P029-Rendimientos provenientes de bonos o cédulas P030-Alquiler de marcas, patentes y derechos de autor P031-Otros ingresos por renta de la propiedad no considerados en los anteriores		P032-Jubilaciones y/o pensiones originadas dentro del país P033-Jubilaciones y/o pensiones provenientes de otro(s) país(es) P034-Indemnizaciones recibidas de seguros contra riesgos a terceros P035-Indemnizaciones por accidentes de trabajo P036-Indemnizaciones por despido y retiro voluntario P037-Becas provenientes de instituciones privadas o de organismos no gubernamentales P039-Donativos provenientes de organizaciones no gubernamentales P040-Donativos en dinero provenientes de otros hogares P041-Ingresos provenientes de otros países		A001-A222; A242-A247 Alimentos A223-A241 Alcohol y tabaco H001-H122 y H136 Vestido y calzado G001-G016; R001-R004 y R013 Viviendas y servicios de conservación C001-C024 Artículos de limpieza I001-I026 Cristalería y blancos K001-K037 Enseres domésticos y muebles J001-J072 Salud B001-B007 Transporte público M001-M018; F007-F014 Transporte foráneo F001-F006; R005-R008; R010-R011 Comunicaciones E001-E034; H134-H135; L001-L029; N003-N005; R009 Educación y recreación E002-E003; H134-H135 Educación básica D001-D026; H132 Cuidado personal H123-H131; H133 Accesorios personales N001-N002; N006-N016; T901-T915; R012 Otros gastos y transferencias T901-T915; N013 Regalos otorgados		

Fuente: elaborado por el CONEVAL con información de la Descripción de la base de datos de la ENIGH (INEGI, 2021d).

Anexo 3.

Criterios de selección de los programas y acciones de desarrollo social y fondos de Aportaciones Federales

En el caso de los programas del *Listado de Programas y Acciones Federales de desarrollo social CO-NEVAL 2022*, la vinculación con la Matriz de riesgos se realizó considerando los siguientes criterios y fuentes de información:

- 1. Etapa de vida que atienden los programas:** se clasificaron los programas de acuerdo con la etapa de vida que atienden, en el caso de no señalarse, se considera que éstos atienden a todas las etapas. Para los programas con clasificación S esta clasificación se realizó con base en las poblaciones objetivo de las Reglas de Operación de los Programas (ROP) y, para los programas E (prestación de servicios públicos), U (otros programas de subsidios) y B (provisión de bienes públicos), que no cuentan con Reglas de Operación, se consultaron las Fichas de Monitoreo y Evaluación 2021-2022.
- 2. Relación del objetivo del programa con la atención al riesgo:** se revisaron y analizaron los objetivos que señalan los programas en las ROP o los objetivos e indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), identificando aquellos que pueden relacionarse o que buscan atender los riesgos en cada etapa de vida. Se considera que pueden relacionarse los objetivos con la atención al riesgo cuando se menciona el riesgo, o la orientación a algún indicador o problemática vinculada con el riesgo dentro de los elementos antes mencionados.
- 3. Relación del tipo de apoyo del programa con la atención a los riesgos:** en adición a la revisión de los objetivos, se analizaron los tipos de apoyo y/o componentes que entrega cada programa para identificar si estos están orientados a prevenir o resarcir los riesgos generales en cada etapa de vida. Esto se realizó con base en la revisión de los tipos de apoyo y/o componentes que están documentados en las ROP y el Resumen Narrativo de la MIR a nivel de Componente y Actividad.
- 4. Atención del programa a las condiciones transversales de vulnerabilidad:** como elemento adicional, se identificaron los programas que consideran entre sus poblaciones objetivo o prioritarias, grupos en condiciones transversales de vulnerabilidad. Un elemento relevante es que se consideraron todos los programas que priorizan las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP), debido a que estas zonas incorporan en su declaratoria "municipios con Muy Alta o Alta Marginación o tienen Muy Alto o Alto Grado de Rezago Social o el porcentaje de personas en pobreza extrema es mayor o igual al 50% o son municipios indígenas o afroamericanos o de Alto nivel delictivo" (DOF, 2021h).

Debido a que los Fondos de Aportaciones Federales (FAF) funcionan mediante la transferencia de recursos a otros órdenes de gobierno o entidades para la ejecución de acciones o intervenciones, los criterios y las fuentes de información para la vinculación de estos fueron los siguientes:

1. **Etapas de vida que atienden los fondos:** dado que los FAF no atienden población de manera directa, se revisaron sus fórmulas de distribución, así como los principios normativos y las acciones que se implementan a través de estos, para identificar las poblaciones que se ven beneficiadas con el ejercicio de sus recursos. Una vez identificada la población, la clasificación de los fondos en las etapas de vida que atienden se realizó siguiendo el mismo criterio que en los programas y acciones de desarrollo social.
2. **Relación del objetivo del fondo con la atención al riesgo:** se revisaron y analizaron los objetivos que señalan los FAF en las MIR, a nivel de Fin y Propósito, y en las leyes que norman su ejecución, identificando la vinculación de dichos objetivos con los riesgos y sus expresiones específicas.
3. **Relación del tipo de apoyo del fondo con la atención al riesgo:** en un primer momento se identificaron los tipos de apoyo o intervenciones que se implementan con el ejercicio de los FAF, para ello se revisaron los indicadores de la MIR a nivel de componentes y actividades y, en caso de contar con ello, documentos marco sobre las intervenciones o estrategias implementadas con dichos fondos.
4. **Atención del fondo a las condiciones transversales de vulnerabilidad:** con la información obtenida de la revisión de poblaciones beneficiarias del ejercicio de los FAF, se identificó también si estos brindan atención prioritaria a grupos en condiciones transversales de vulnerabilidad. Al igual que los programas, se consideraron los fondos que orientan sus recursos a las ZAP.

Se considerará que un programa o fondo puede contribuir con la atención a un riesgo cuando atienda a una etapa de vida y, tanto sus objetivos como sus tipos de apoyos estén efectivamente orientados a la atención al riesgo o las manifestaciones específicas de los mismos.

El criterio para de la atención a las condiciones transversales de vulnerabilidad permitió identificar si existe política que está cubriendo los riesgos por curso de vida y bus priorizar a las poblaciones que están más expuestos a ellos.

Este libro se terminó de imprimir en el mes de mayo de 2023
en Servicios y Formas Gráficas S.A. de C.V.,
Real del Monte núm. 25, colonia Industrial, alcaldía Gustavo A. Madero,
CP 07800, Ciudad de México.
La edición consta de 500 ejemplares

Por mandato constitucional, el CONEVAL presenta el *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2022* que en esta edición presenta un diagnóstico integral del contexto socioeconómico del periodo 2018-2022, muestra, además, los resultados de la medición multidimensional de la pobreza e indicadores de carencias sociales para el mismo periodo. En un escenario en donde la pandemia por las COVID-19 resultó un desafío en materia de desarrollo social, se analizan los retos y avances registrados en algunas de las dimensiones de los derechos sociales que resultaron con afectaciones durante la pandemia. También observa el estado de las políticas, programas y acciones de desarrollo social en sus cambios normativos, programáticos y de incidencia redistributiva, además de un análisis de la oferta existente respecto a los riesgos asociados al curso de vida de la población.

CONEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Insurgentes Sur 810, colonia Del Valle,
alcaldía de Benito Juárez, CP 03100,
Ciudad de México.

www.coneval.org.mx



Coneval



@Coneval



conevalvideo



@coneval_mx



blogconeval.gob.mx