

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



**Resumen ejecutivo**

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

### Consejo académico

**Armando Bartra Vergés**

Universidad Autónoma Metropolitana unidad Xochimilco

**María del Rosario Cárdenas Elizalde**

Universidad Autónoma Metropolitana

**Guillermo Miguel Cejudo Ramírez**

Centro de Investigación y Docencia Económicas

**Claudia Vanessa Maldonado Trujillo**

Centro de Investigación y Docencia Económicas

**Salomón Nahmad Sittón**

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

**John Roberto Scott Andretta**

Centro de Investigación y Docencia Económicas

### Secretaría Ejecutiva

**José Nabor Cruz Marcelo**

Secretario Ejecutivo

**Thania Paola de la Garza Navarrete**

Directora General Adjunta de Evaluación

**Edgar A. Martínez Mendoza**

Director General Adjunto de Coordinación

**Daniel Gutiérrez Cruz**

Director General Adjunto de Administración

**Alida Marcela Gutiérrez Landeros**

Encargada de la Dirección General Adjunta de Pobreza

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

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

**Dirección General Adjunta de  
Coordinación**

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

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

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

## GLOSARIO

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

<b>Línea de pobreza por ingresos</b>	Referente monetario que permite identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que precisa para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias).
<b>Mortalidad</b>	Número de defunciones ocurridas en un lugar y tiempo determinado. Las categorizaciones frecuentemente empleadas de mortalidad son por sexo, causa, edad y lugar de residencia.
<b>Obesidad</b>	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 <sup>2</sup> .
<b>Población desocupada</b>	Personas que, sin estar ocupadas en la semana de referencia, buscaron activamente incorporarse a alguna actividad económica en algún momento del último mes transcurrido.
<b>Población económicamente activa</b>	Personas de 12 o más años que realizaron o tuvieron vínculo con la actividad económica (población ocupada) o que buscaron activamente realizar una (población desocupada).
<b>Población no pobre multidimensional y no vulnerable</b>	Población cuyo ingreso es igual o superior a la línea de pobreza por ingresos y no tiene carencia social alguna.
<b>Población vulnerable por carencias sociales</b>	Población que no reporta carencias sociales y cuyo ingreso es inferior a la línea de pobreza por ingresos.
<b>Población vulnerable por ingreso</b>	Población que no reporta carencias sociales y cuyo ingreso es inferior a la línea de pobreza por ingresos.
<b>Pobreza</b>	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.
<b>Pobreza extrema</b>	Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando dispone de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana; además, presenta al menos tres de las seis carencias sociales.
<b>Pobreza moderada</b>	Es aquella persona que, siendo pobre, no es pobre extrema. La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema.
<b>Pobreza multidimensional</b>	Es la misma definición de pobreza descrita en este mismo glosario, la cual se deriva de la medición de la pobreza en México que define la Ley General de Desarrollo Social. La palabra multidimensional se refiere a que la

	metodología de medición de pobreza utiliza varias dimensiones o factores económicos y sociales en su concepción y definición.
<b>Protección social</b>	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.
<b>Recursos humanos para la salud</b>	Individuos que reciben algún entrenamiento para ejecutar tareas relacionadas con el otorgamiento de servicios de salud personales o poblacionales.
<b>Sector informal</b>	Unidades económicas no agropecuarias que no están legalmente constituidas, operan a partir de los recursos de los hogares y cuyas relaciones laborales generalmente carecen de garantías.
<b>Seguridad social</b>	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.
<b>Seguridad social contributiva</b>	Atención ligada a las y los trabajadores bajo una relación formal de trabajo que cubren cotizaciones y por lo tanto las contingencias derivadas de la imposibilidad de obtener ingresos son atendidas a través de seguros sociales.
<b>Sistema de protección social</b>	Un sistema constituido por dos subsistemas: uno de seguridad social contributiva y otro no contributivo.
<b>Sobrepeso</b>	Estado caracterizado por la existencia de un índice de masa corporal igual o mayor a 25 kg/m <sup>2</sup> y menor a 29.9 kg/m <sup>2</sup> .
<b>Unidades de consulta externa</b>	Incluye consultorios rurales, consultorios urbanos, centros avanzados de atención primaria a la salud, centros de salud con servicio ampliado, consultorio delegacional, casa de salud, brigada móvil, unidad móvil, clínica de especialidades, centro de salud con hospitalización (unidad híbrida) y unidad de especialidades médicas.
<b>Zonas rurales</b>	Localidades menores a 2 mil 500 habitantes (de acuerdo con la metodología de la medición multidimensional de pobreza).
<b>Zonas urbanas</b>	Localidades con 2 mil 500 y más habitantes (de acuerdo con la metodología de la medición multidimensional de pobreza).

## RESUMEN EJECUTIVO

La contingencia sanitaria internacional provocada por la enfermedad COVID-19 amenaza la vida de millones de personas en el mundo. Aunque es una crisis sanitaria, la pandemia también tendrá un inevitable impacto en la economía, el comercio, los empleos, el bienestar y las condiciones de vida de la población. Para México, esto representa un reto de enorme complejidad por las múltiples implicaciones de la crisis y las fragilidades estructurales con las que se enfrenta.

En este contexto, el presente documento busca contribuir a los esfuerzos del Estado mexicano para enfrentar esta difícil coyuntura, aportando elementos para la discusión pública y la toma de decisiones, especialmente en materia de desarrollo social.

La información que genera el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en materia de pobreza e ingreso, la evidencia disponible generada por ejercicios rigurosos de evaluación y los aprendizajes acumulados en materia de desarrollo social, permiten a la institución aportar elementos para dimensionar el problema que enfrenta el país, identificar alternativas e instrumentos para priorizar la protección social de los más vulnerables y sopesar algunas implicaciones fiscales, normativas y operativas de los cursos de acción que aquí se presentan.

Una primera aproximación a los efectos potenciales de la coyuntura anticipa aumentos preocupantes en la pobreza por ingresos, la pobreza laboral y el riesgo de que, en ausencia de políticas públicas orientadas a esta población, grupos de ingreso medio enfrenen condiciones de pobreza.

Considerando la decisión del Gobierno Federal, del 23 de abril de 2020, de incluir a 19 programas y acciones de desarrollo social en el conjunto de 38 programas prioritarios para atender la crisis (DOF, 2020), el CONEVAL analizó el nivel de incidencia que podrían tener estos 19 programas para apoyar a los sectores de la población que se considera serán los más afectados por la pandemia y las medidas para mitigar sus efectos: la población en condiciones de pobreza (urbana y rural), los trabajadores tanto del sector formal como del informal, las personas desempleadas y las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyME).

Para este análisis se calcularon los recursos financieros necesarios, como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), para utilizar los programas existentes para canalizar medidas emergentes en dos escenarios de ampliación de cobertura: la atención de los programas al resto de su población potencial (población elegible pero aún no atendida en 2019) y 30 por ciento de incremento en su cobertura. Igualmente, se realizó una valoración de la estructura operativa existente y los desafíos operativos que enfrentan los programas.

La conclusión general es que esta crisis amenaza los avances de México en materia de desarrollo social y que afectará en mayor proporción a los grupos más vulnerables. Ante

este desafío se impone la necesidad de ampliar y fortalecer las medidas emergentes de respuesta desplegadas a partir de los programas prioritarios, mejorar su capacidad operativa, asegurar que su focalización sea adecuada, así como considerar medidas adicionales de atención a quienes pierdan su fuente de ingreso como resultado de la contingencia y a sectores urbanos que están más expuestos.

La pandemia de COVID-19 nos enfrenta a la urgente necesidad de promover la construcción de un sistema de protección social que asegure la resiliencia y el avance progresivo de los derechos sociales en México.

### **Pobreza y vulnerabilidad en México**

Las diferentes crisis económicas que México ha enfrentado en el pasado han puesto en evidencia que, a pesar de ser un país de ingreso medio, los altos niveles de pobreza y desigualdad acentúan la vulnerabilidad social frente a choques económicos adversos, afectando casi invariablemente a la población históricamente en desventaja. Los hogares mexicanos dependen fuertemente de sus ingresos laborales (el ingreso por trabajo subordinado e independiente representa más de 50 por ciento del ingreso corriente total de los hogares en cada uno de los deciles de ingreso) y cuatro de cada diez personas en México se encuentran en situación de pobreza (41.9 por ciento de la población).

Entre 2008 y 2018, México logró una disminución de la pobreza de 2.5 puntos porcentuales, al pasar de 44.4 por ciento a 41.9. Las carencias sociales que presentaron mayores reducciones fueron el acceso a los servicios de salud, pasando de 38.4 por ciento en 2008 a 16.2 por ciento en 2018, así como la calidad y espacios de la vivienda, que en 2008 era de 17.7 por ciento y en 2018 fue de 11.1 por ciento.

En 2020, México enfrenta esta crisis en condiciones de vulnerabilidad. Entre otros factores, destacan la alta prevalencia de diabetes y enfermedades cardiovasculares, la precariedad laboral, problemas de acceso al agua y de hacinamiento que impiden la adopción generalizada de medidas preventivas y múltiples brechas de acceso a derechos sociales: salud, alimentación, educación, vivienda y seguridad social.

Aunque esta crisis supone riesgos sanitarios y económicos inéditos, las afectaciones derivadas de las crisis de 1994-1996 y 2008-2010 muestran cómo la población se ve afectada por el aumento en el desempleo y la disminución de los ingresos y que los grupos de población que enfrenta mayores adversidades suelen ser los de menores ingresos.

### **¿Qué efectos podría traer la crisis producida por COVID-19 en la pobreza?**

Algunos pronósticos para el país estiman una caída del PIB de entre 2 y 6 por ciento. En el caso del empleo, aunque México se ha caracterizado por tener una tasa de desempleo relativamente baja, las cifras de los primeros diagnósticos coinciden en que habrá pérdidas importantes, pues a principios de abril ya se habían perdido 346,000 empleos formales (Presidencia de la República, 2020b). En este sentido, El CONEVAL estimó los efectos potenciales que la actual coyuntura podría generar en los niveles de pobreza por

ingresos de la población. Para este análisis se hicieron estimaciones a partir de las fuentes estadísticas utilizadas para medir la pobreza, la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares (ENIGH) y la pobreza laboral en el corto plazo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Para la primera se construyeron dos escenarios, en función de la distribución del impacto entre diversos grupos de población. En el primer escenario se simula una caída generalizada en el ingreso equivalente a 5 por ciento; en el segundo, una reducción en el ingreso más pronunciada para los hogares en pobreza urbana. En cada escenario se recalculó la pobreza por ingresos de acuerdo con la metodología del CONEVAL, ajustando las líneas vigentes en marzo de 2020 con las expectativas de inflación del Banco de México a agosto del 2020.

Los resultados permiten identificar lo siguiente:

- En ambos escenarios, el total de personas en situación de pobreza por ingresos se incrementa, entre 7.2 y 7.9 puntos porcentuales (entre 8.9 y 9.8 millones de personas).
- El número total de personas en situación de pobreza extrema por ingresos se incrementa entre 4.9 y 8.5 puntos porcentuales (6.1 y 10.7 millones de personas).
- Sin políticas públicas que atiendan a la población con ingreso medio la cantidad de personas en situación de pobreza por ingreso puede aumentar.
- La crisis puede cambiar las condiciones de ingresos de la población.

La estimación del efecto en la pobreza laboral (población que no podría adquirir una canasta alimentaria con su ingreso laboral) se basó en la tendencia observada en la crisis de 2008-2009. Se estima un aumento en la tasa de desempleo de 3.3 a 5.3 por ciento y de 37.3 a 45.8 por ciento en la pobreza laboral en el segundo trimestre del 2020. Este aumento del Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP)<sup>1</sup> representaría la cifra más alta de este indicador desde 2005.

Además de los posibles efectos en la pobreza, es necesario considerar que un sector de la población que deberá afrontar esta pandemia con mayores desventajas son las mujeres. Se estima que las mujeres representan 72.8 por ciento del total de personas ocupadas en los sistemas de salud en América Latina, para las cuales las condiciones precarias de trabajo que se vuelven extremas con el aumento de horas laborales y el riesgo de contagio de COVID-19 (CEPAL, 2020a), además de los costos y esfuerzo de participar en mayor proporción en las tareas de cuidado en casa y de trabajo doméstico.

Ante estos escenarios, es necesario diseñar una estrategia para afrontar los efectos que esta emergencia detonará para los grupos más vulnerables en las dimensiones de bienestar económico y ejercicio de derechos sociales. Al mismo tiempo, esta situación obliga a una reflexión seria para impulsar medidas de mediano y largo plazo que son

---

<sup>1</sup> El ITLP es un indicador que el CONEVAL presenta de manera trimestral con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), el cual permite identificar, de manera oportuna, la tendencia de los ingresos laborales de la población respecto a su poder adquisitivo de la canasta alimentaria.

imprescindibles para construir un sistema de protección social con enfoque de derechos que sea resiliente a los eventos críticos.

Entre estas medidas destacan la implementación de nuevas estrategias para proteger a la población más vulnerable, consolidando la protección social a través de una pensión universal mínima de retiro e invalidez financiada con impuestos generales. También se encuentra la adopción de medidas de largo plazo que garanticen la seguridad ante riesgos, como el seguro de desempleo contributivo, la renta básica ciudadana o un piso mínimo solidario. Si la situación se enfrenta de manera proactiva, como una oportunidad para la innovación en protección social, es posible enfrentar esta crisis con mejores capacidades para la implementación de la política de desarrollo social.

### ¿Cómo responder a la crisis?

#### **Bienestar económico**

La pérdida de empleos traerá como consecuencia no solo la disminución en los ingresos de los hogares, sino la pérdida de las prestaciones laborales que el empleo formal brinda. De acuerdo con la medición multidimensional de la pobreza 2018, la carencia por acceso a la seguridad social fue la más alta, lo que significa que más de la mitad (57.3 por ciento) de la población no cuenta con seguridad social. Las personas más vulnerables en este sentido son las que se encuentran ocupadas en: i) trabajo subordinado, ii) trabajo por cuenta propia, iii) trabajo en los sectores más afectados y iv) ocupados sin seguro de desempleo. En este sentido, se podrían tomar las siguientes medidas específicas para disminuir el impacto de la emergencia sanitaria para estas poblaciones:

- ***Empleo formal***

Además de los apoyos que ha dado a conocer el Gobierno Federal para microempresas del sector formal e informal de la economía, el Estado podría complementar estas medidas mediante apoyos a la pequeña y mediana empresa, a través de créditos para proteger el empleo y de subsidios al empleo parcial o total de las cuotas obrero-patronales que los empleadores deben asumir durante los meses de confinamiento. Con estas medidas se apoyaría a 43.8 por ciento de la población ocupada.

- ***Empleo informal***

Se puede apoyar a este sector de la población a través de créditos, como en el caso del Programa Microcréditos para el Bienestar que otorga financiamiento y capacidades técnicas para el inicio o consolidación de micronegocios. En este contexto, el programa podría extender los periodos de vencimiento de créditos, financiar temporalmente el consumo privado y analizar la pertinencia del apoyo de la estrategia “Mes Trece” del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro. Asimismo, se podrían incluir medidas que incentiven el empleo temporal. Lo anterior permitiría apoyar a 52 por ciento de la población ocupada.

- ***Ingreso de las personas y los hogares***

Se requieren medidas coordinadas de los tres órdenes de gobierno para promover que los hogares que tendrán dificultades en el ingreso puedan atender las necesidades más básicas; por ejemplo, a través de subsidios temporales en el costo de los servicios básicos de la vivienda. Asimismo, se debe asegurar la adecuada operación de los programas federales que realizan transferencias monetarias directas.

- ***Ingreso y trabajo***

Se debe analizar la implementación de nuevas estrategias para proteger a la población más vulnerable, por ejemplo, consolidar la protección social a través de una pensión universal mínima de retiro e invalidez financiada con impuestos generales.

Ante la complejidad de identificar y transferir recursos oportunamente a cada uno de los grupos vulnerables afectado por esta crisis, y las limitaciones de los instrumentos de transferencias disponibles con los que actualmente cuenta el gobierno federal y los gobiernos locales, los cuales fueron diseñados para ofrecer protección social al ingreso de estas poblaciones (como se expone más adelante), no se deben descartar otros instrumentos posibles, como una transferencia básica en el periodo de crisis, no necesariamente universal, pero con una cobertura amplia de los trabajadores afectados.

### **Derechos sociales**

Si bien el Estado debe garantizar la totalidad de derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), dadas las repercusiones inmediatas para el bienestar de la sociedad, se presenta un análisis de tres de ellos.

### ***Alimentación***

En el corto plazo se deben tomar en cuenta los recursos materiales, económicos y humanos existentes para proveer a la población insumos necesarios para contar con una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. Para ello, podrían adoptarse las siguientes medidas:

- Garantizar la operación del Programa de Abasto Social de Leche (LICONSA) y del Programa Abasto Rural (DICONSA).
- Fortalecer el Programa de Precios de Garantía.
- Impulsar la producción agropecuaria en el país a través del Programa Especial Concurrente para el desarrollo Rural Sustentable (PEC).
- Dar seguimiento al comportamiento del mercado para detectar a tiempo alzas injustificadas en los precios de productos a través de la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO).
- Otorgar despensas a las familias de los menores que son beneficiados con la provisión de alimentos en las escuelas, en tanto las clases se encuentran

suspendidas, a través, por ejemplo, del Fondo de Aportaciones Múltiples en su componente Asistencia Social (FAM-AS). Este fondo cuenta con recursos que financian la Estrategia Integral de Asistencia Alimentaria, que contempla la entrega de despensas a la población más vulnerable (niñas, niños, mujeres embarazadas, personas con discapacidad y adultos mayores).

- Otorgar cupones para la adquisición de alimentos durante la contingencia sanitaria, como mecanismo para mejorar la seguridad alimentaria de los hogares.

### **Salud**

Es fundamental asegurar que el sistema de salud funcione adecuadamente y se apliquen correctamente las medidas de seguridad sanitaria emitidas por el Gobierno Federal. En este sentido, el Estado mexicano debe preparar al sistema de salud para enfrentar de manera efectiva el incremento en la demanda de los servicios de atención médica. Se consideran pertinentes las siguientes medidas:

- Fortalecer los servicios estatales y municipales de salud, mediante la dispersión de recursos.
- Continuar con la implementación de servicios, protocolos y sistemas de información homologados para todas las instancias de salud durante y después de la emergencia sanitaria.
- Aumentar la disponibilidad de camas para hospitalización previendo el aumento en la demanda de estos servicios.
- Agilizar la contratación de profesionales de la salud para trabajar durante la emergencia sanitaria.
- Difundir y reforzar las acciones implementadas para mitigar los efectos negativos en la salud mental de la población y la atención a mujeres víctimas de violencia de género y violencia sexual.
- En el mediano plazo, mejorar la capacidad resolutive de los diferentes niveles de atención, a través de: 1) reforzamiento del equipo básico en el primer nivel de atención, 2) reorganización y fortalecimiento de la capacidad resolutive de instalaciones de todos los niveles de atención.

### **Educación**

Desde la suspensión de actividades presenciales en el sistema educativo, la Secretaría de Educación Pública (SEP) ha implementado diversas acciones para continuar las actividades de aprendizaje a distancia. En ese marco, se presentan las siguientes consideraciones:

- La educación básica a distancia contempla habilidades y herramientas tecnológicas que ponen en desventaja a quienes forman parte de los hogares más pobres, lo cual puede profundizar la brecha educativa.

- El aprendizaje mediante educación básica a distancia presenta dificultades para dar seguimiento y conocer su efectividad, lo cual puede incrementar la brecha educativa entre instituciones públicas y privadas y entre contextos rurales y urbanos.
- La educación básica a distancia requiere del apoyo de los padres a los hijos, el cual está supeditado a la ocupación, disponibilidad de tiempo y su propia escolaridad, entre otros factores.
- No se encontró información sobre modalidades educativas para diferentes contextos, como la indígena, comunitaria o migrante.
- Es necesario implementar mecanismos de regularización al término de la emergencia sanitaria para homologar los conocimientos adquiridos por los alumnos.

### ¿Cómo llegar a la población más vulnerable?

Dado que los recursos son escasos y con la finalidad de destinar una mayor proporción del presupuesto público a mitigar los efectos de la crisis en los grupos más vulnerables de la población, es fundamental que la identificación de sus beneficiarios sea la adecuada en este contexto, privilegiando los recursos destinados a los programas identificados relevantes para atender pobreza. Para ello, consolidar un padrón único de beneficiarios es impostergable, éste puede ser construido a través de los padrones o las bases de datos de los programas prioritarios.

### **Estructura operativa para implementar estrategias ante la COVID-19**

Contar con la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, organismo que depende directamente de Presidencia, permite el trabajo en el terreno, a través de los Servidores de la Nación, quienes trabajan de la mano de los operadores estatales y municipales de cada uno de los programas federales. Si bien esto conlleva ventajas operativas, se plantean algunos retos que deben ser considerados ante la contingencia:

- El gasto de operación recae en el Servidor de la Nación, por lo que se deberá considerar el pago de viáticos o apoyo extra que reduzca la merma en sus ingresos.
- Se deberá brindar a los Servidores de la Nación seguridad social y capacitación en temas de protección a la salud frente a la COVID-19,
- En relación con la capacitación a los Servidores de la Nación se considera una buena práctica la estrategia que ha seguido Jóvenes Construyendo el Futuro, que se apoya de medios electrónicos, principalmente la plataforma de YouTube, para difundir sus programas de capacitación y asegurarse que estos lleguen a los Mentores de la Nación, el personal que ayuda en la supervisión de los Centros de Trabajo.

## ¿Cómo se puede materializar?

Las fuentes del financiamiento para la expansión de la oferta gubernamental requerida en el esfuerzo por mitigar los efectos adversos de esta contingencia sanitaria son un elemento fundamental que debe formar parte de la discusión de expertos y funcionarios gubernamentales.

El 23 de abril de 2020 el Gobierno Federal estableció como prioritarios 38 programas, de los cuales 19 corresponden al ámbito de desarrollo social (DOF, 2020). Considerando lo anterior, se analiza el nivel de incidencia que pueden tener estos 19 programas y acciones de desarrollo social para apoyar a los sectores de la población que se considera serán los más afectados por la pandemia: la población en situación de pobreza (urbana y rural), los trabajadores del sector formal e informal, las personas desempleadas y las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyME). Al respecto, destaca lo siguiente:

- Ninguno de los programas se dirige explícitamente a la población en situación de pobreza, de acuerdo con la medición del CONEVAL, aunque podría coincidir con la priorización territorial aplicada por varios de los programas.
- Se espera que los mayores efectos adversos de la pandemia sean en las zonas urbanas.
- Hasta el momento ninguna acción está dirigida a la población que perdió su empleo a raíz de la emergencia sanitaria.
- Algunas de las medidas anunciadas por el Gobierno Federal, podrían ser insuficientes para llegar a toda la población que se verá afectada.

Para hacer una aproximación de los recursos necesarios para financiar acciones emergentes de los programas existentes se presentan dos escenarios. El objetivo de este ejercicio es estimar cuántos recursos necesitarían los programas para atender un incremento en su cobertura, atendiendo, por un lado, al resto de su población objetivo que cuenta con los requisitos de elegibilidad pero que no fueron atendidos por el programa en 2019, y, por otro lado, atendiendo un incremento en su cobertura de 30 por ciento.<sup>2</sup> El ejercicio destaca lo siguiente:

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

Es necesario considerar que, además de la carga fiscal y el costo de oportunidad de ampliar las coberturas de los programas, también supone una carga operativa importante,

---

<sup>2</sup> Para el segundo escenario no se consideró la ampliación en aquellos programas cuya población atendida se encuentra cercana o incluso rebasó la población objetivo que se reporta.

lo que significa también una amplia movilización en campo del personal operativo en la mayoría de los programas. Además de lo anterior, para ampliar la cobertura resulta necesario que los programas cuenten con información de personas que solicitaron ser beneficiarias y que cumplen con los requisitos pero que no fueron beneficiarios.

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