

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



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

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Porcentaje de población según carencias sociales. México, 2008 – 2018.....	22
Gráfica 2. Evolución del porcentaje de la población con ingreso laboral inferior al costo de la canasta alimentaria*, nacional, rural y urbano. México, 2005 – 2019	24
Gráfica 3. Ingreso laboral real* (poder adquisitivo del ingreso laboral). México, primer trimestre de 2005 – cuarto trimestre de 2019	24
Gráfica 4. Participación porcentual de las fuentes de ingreso en el ingreso total per cápita por deciles. México, 2018.....	25
Gráfica 5. Evolución de la pobreza. México, 1992 – 2012.....	27
Gráfica 6. Variación porcentual del PIB respecto al trimestre anterior. México, 2017 – 2019	31
Gráfica 7. Precio de la mezcla mexicana de petróleo (dólares por barril), abril 2019 – abril 2020	32
Gráfica 8. Tipo de cambio (MXN/USD), 2020.....	32
Gráfica 9. Tasa de desempleo y crecimiento del salario mínimo real. México, 1991 – 2019	33
Gráfica 10. Pobreza laboral y tasa de desocupación. México, segundo trimestre 2020 .	39
Gráfica 11. Cambio porcentual del empleo registrado ante el IMSS por grupo etario. México, 2017 – 2020.....	41
Gráfica 12. Porcentaje de trabajadores por cuenta propia respecto del total de ocupados no jubilados, según deciles de ingreso corriente total per cápita del hogar. México, 2018	43
Gráfica 13. Participación de las actividades económicas asociadas al turismo* en el PIB estatal y nacional. México, 2018	46
Gráfica 14. Tasa de informalidad laboral, por entidad federativa. México, cuarto de trimestre 2019	50
Gráfica 15. Gasto en salud financiado por los hogares (gasto de bolsillo). México, 1999 – 2017	64
Gráfica 16. Número de casos de violencia familiar. México, 2018 – 2020.....	69
Gráfica 17. Número de casos delictivos asociados a violencia de género. México, 2018 – 2020.....	69
Gráfica 18. Porcentaje de población con suministro diario de agua dentro de la vivienda, por entidad federativa. México, 2010 y 2018	71
Gráfica 19. Distribución del gasto monetario mensual del hogar según rubros. México, 1994 – 2010.....	113

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Porcentaje y millones de personas por indicador de pobreza. México, 2008 – 2018.....	21
Cuadro 2. Ingreso corriente total per cápita por deciles de ingreso. México, 2008-2010	29
Cuadro 3. Pronósticos de la variación porcentual del PIB. México, 2020.....	31
Cuadro 4. Expectativas de pobreza por ingreso según escenario. México, 2020	37

Cuadro 5. Líneas de Pobreza por Ingresos. México, marzo 2020 55

Cuadro 6. Hogares rurales y urbanos que disponen de conexión a internet. México, 2018 76

Cuadro 7. Programas y acciones de desarrollo social considerados como prioritarios para continuar operaciones durante la emergencia sanitaria provocada por la enfermedad COVID-19. México, 2020..... 84

Cuadro 8. Programas prioritarios de la Administración Pública Federal. México, 2019-2024..... 96

Cuadro 9. Incremento de la cobertura de los programas prioritarios. México, 2020 101

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1. Porcentaje de población a nivel municipal con carencia por acceso a los servicios de salud. México, 2015..... 23

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Dimensiones de la medición multidimensional de la pobreza. México, 2020 ... 20

Figura 2. Escenarios construidos para la simulación de efectos en la pobreza. México, 2020..... 37

Figura 3. Resumen sobre condiciones y posible respuesta gubernamental en materia de Empleo Formal. México, 2020..... 48

Figura 4. Resumen sobre condiciones y posible respuesta gubernamental en materia de Empleo Informal. México, 2020..... 54

Figura 5. Resumen sobre condiciones y posible respuesta gubernamental en materia de ingreso de las personas y los hogares. México, 2020..... 57

Figura 6. Resumen sobre condiciones y posible respuesta gubernamental en materia de alimentación. México, 2020 62

Figura 7. Resumen sobre condiciones y posible respuesta gubernamental en materia de salud. México, 2020 74

Figura 8. Resumen sobre condiciones y posible respuesta gubernamental en materia de educación. México, 2020..... 78

Figura 9. Posibles efectos de la pandemia originada por COVID-19 en la pobreza por ingresos. México, 2020..... 108

CONTENIDO

Índice de gráficas 2

Índice de cuadros 2

Índice de mapas 3

Índice de figuras 3

Siglas y acrónimos 5

Glosario 7

Resumen Ejecutivo 10

Introducción 19

Antecedentes de nuestro país ante la contingencia en salud 20

¿Qué efectos podría traer la crisis producida por COVID-19 en la pobreza? 33

¿Qué hacer para atender la crisis producida por COVID-19? 40

 Bienestar Económico 41

Medidas ante la emergencia 44

Medidas a mediano y largo plazo 57

Derechos sociales 58

Alimentación 58

Salud 62

Vivienda 70

Educación 75

¿Cómo llegar a la población más vulnerable? 78

 Estructura operativa para implementar estrategias ante la COVID-19 80

¿Cómo se puede implementar? 82

 Escenario: Ampliación de la cobertura e instrumentos gubernamentales 99

Conclusiones 107

Anexos 112

Referencias 116

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

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

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

GLOSARIO

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

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

	metodología de medición de pobreza utiliza varias dimensiones o factores económicos y sociales en su concepción y definición.
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.
Recursos humanos para la salud	Individuos que reciben algún entrenamiento para ejecutar tareas relacionadas con el otorgamiento de servicios de salud personales o poblacionales.
Sector informal	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.
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.
Seguridad social contributiva	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.
Sistema de protección social	Un sistema constituido por dos subsistemas: uno de seguridad social contributiva y otro no contributivo.
Sobrepeso	Estado caracterizado por la existencia de un índice de masa corporal igual o mayor a 25 kg/m ² y menor a 29.9 kg/m ² .
Unidades de consulta externa	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.
Zonas rurales	Localidades menores a 2 mil 500 habitantes (de acuerdo con la metodología de la medición multidimensional de pobreza).
Zonas urbanas	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)¹ 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 imprescindibles para construir un sistema de protección social con enfoque de derechos que sea resiliente a los eventos críticos.

¹ 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.

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.² 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,

² 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.

INTRODUCCIÓN

El año 2020 presenta un panorama complejo para el bienestar de la población por las implicaciones de la pandemia de COVID-19; por ello, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) aporta información que permita comprender ¿cómo podría afectar la crisis sanitaria a los grupos de población más vulnerables de México? ¿Cómo apoyar a quienes más lo necesitan en este adverso entorno económico?

El objetivo de este análisis es contribuir con los esfuerzos que lleva a cabo el Estado mexicano para enfrentar las coyunturas sanitaria y económica, al mostrar las principales carencias sociales de los grupos más vulnerables en la emergencia, algunas de las dimensiones del problema y con ello, aportar elementos para la discusión pública y la toma de decisiones para el desarrollo social.

El punto de partida del documento es la presentación de la situación de pobreza y carencias sociales registradas en nuestro país antes de la pandemia, así como algunas características generales de la composición del ingreso de los hogares mexicanos. A continuación, se presentan estimaciones de los efectos que podrían traer consigo la emergencia sanitaria y las medidas de confinamiento implementadas. Como en todo ejercicio de estimación, los resultados son aproximaciones que dependen de ciertos supuestos y cuyo propósito es advertir sobre los escenarios posibles, considerando los efectos de las acciones que derivan de la atención de la pandemia, sin embargo, estos podrían tener un resultado diferente en la medida que el contexto cambie y/o el Gobierno Federal modifique cualquier decisión para atender la crisis.

El tercer apartado presenta un breve diagnóstico de los grupos que deben ser prioritarios por mostrar mayor vulnerabilidad social, se hace un breve recuento de las acciones anunciadas por el Gobierno Federal³ y delinea posibles cursos de acción para atenderlos de manera prioritaria. El cuarto apartado analiza elementos indispensables para operar la política social, como la estructura operativa y las herramientas para llegar a la población objetivo. El quinto apartado integra diversos ejercicios sobre los costos que supone aumentar la cobertura o el monto de los apoyos de los programas sociales vigentes.

Finalmente se presentan las conclusiones y los hallazgos principales del documento, con el objetivo de que tomadores de decisiones y los responsables de la política de desarrollo social cuenten con información rigurosa y oportuna en un contexto en el que se requiere respuesta inmediata a la emergencia, pero también el inicio de una reflexión pública en torno a la necesaria construcción de un sistema de protección social que permita a México enfrentar futuras crisis en condiciones de menor vulnerabilidad y mayor capacidad de mitigación, adaptación y recuperación.

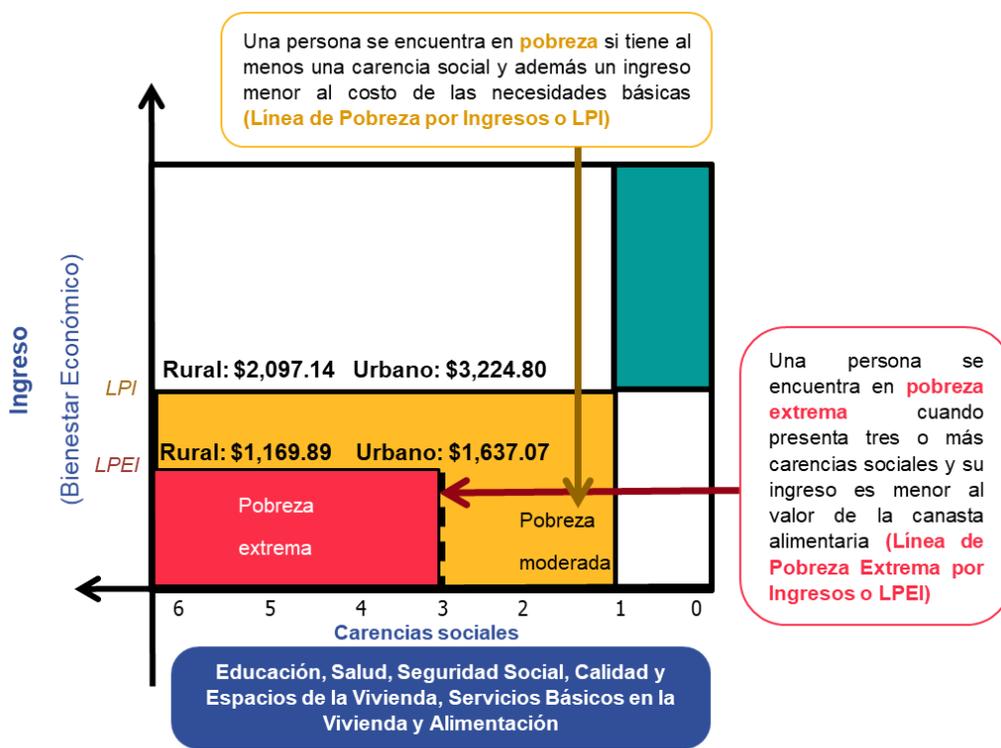
³ La información de este documento sobre las medidas establecidas por el Gobierno Federal ante la contingencia causada por la COVID-19 está actualizada hasta el 7 de mayo de 2020.

ANTECEDENTES DE NUESTRO PAÍS ANTE LA CONTINGENCIA EN SALUD

De acuerdo con lo que establece la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), y ante el consenso cada vez mayor de que la pobreza se caracteriza por una privación simultánea en diversos ámbitos de la vida, el CONEVAL diseñó la metodología de la medición multidimensional de la pobreza a partir de dos espacios analíticos: el de bienestar económico y el de los derechos sociales. En el primero, se considera fundamental la disponibilidad de recursos económicos porque se reconoce la centralidad del ingreso para la adquisición de bienes y servicios, mientras que en el espacio de los derechos sociales se considera que una persona está imposibilitada para ejercer uno o más derechos cuando presenta carencia en al menos uno de los seis indicadores señalados en la LGDS: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación nutritiva y de calidad.

De acuerdo con la metodología del CONEVAL, una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia en alguno de los indicadores de derechos sociales y además su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios contemplados en las canastas alimentaria y no alimentaria. La población en situación de pobreza extrema es aquella que presenta tres o más carencias sociales y cuenta con un ingreso total insuficiente para adquirir la canasta alimentaria (CONEVAL, 2019) (ver figura 1).

Figura 1. Dimensiones de la medición multidimensional de la pobreza. México, 2020



Nota: Los valores de la LPI y la LPEI corresponden a marzo de 2020.

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

De acuerdo con la figura 1, una vez determinado su ingreso y su índice de privación social, cualquier persona puede ser clasificada en solo uno de los siguientes cuatro cuadrantes:

- **Población en situación de pobreza.** Población con ingreso inferior al valor de la línea de pobreza por ingresos y que presenta al menos una carencia social.
- **Población vulnerable por carencias sociales.** 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.
- **Población no pobre y no vulnerable.** Población cuyo ingreso es igual o superior a la línea de pobreza por ingresos y no tiene ninguna carencia social.

Entre 2008-2018 el porcentaje de población en pobreza tuvo una ligera disminución en puntos porcentuales (2.5), al pasar de 44.4 a 41.9 por ciento, lo que representa una disminución media anual de 0.24 puntos porcentuales. De la población en pobreza, aquella que se encontraba en pobreza moderada pasó de 33.3 a 34.5 por ciento en el mismo periodo; mientras que la población en pobreza extrema pasó de 11.0 a 7.4, es decir, de 12.3 a 9.3 millones de personas (ver cuadro 1).

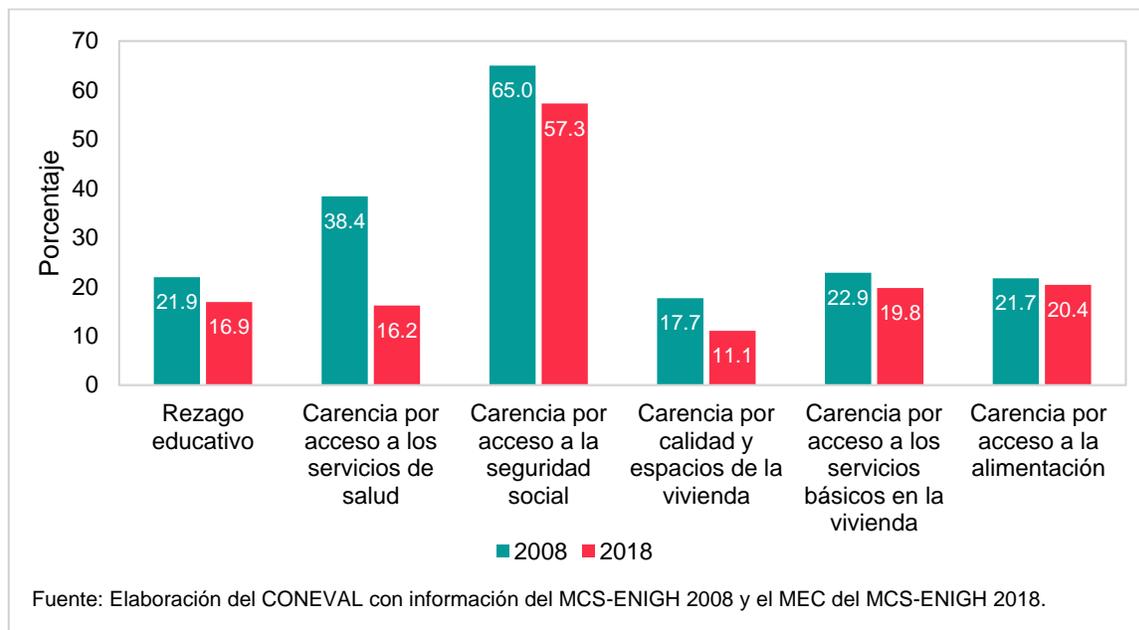
Cuadro 1. Porcentaje y millones de personas por indicador de pobreza. México, 2008 – 2018

Indicadores	Porcentaje						Millones de personas					
	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2008	2010	2012	2014	2016	2018
Población en situación de pobreza	44.4	46.1	45.5	46.2	43.6	41.9	49.5	52.8	53.3	55.3	53.4	52.4
En pobreza moderada	33.3	34.8	35.7	36.6	35.9	34.5	37.2	39.8	41.8	43.9	44.0	43.1
En pobreza extrema	11.0	11.3	9.8	9.5	7.6	7.4	12.3	13.0	11.5	11.4	9.4	9.3
Vulnerable por carencias sociales	32.3	28.1	28.6	26.3	26.8	29.3	36.0	32.1	33.5	31.5	32.9	36.7
Vulnerable por ingresos	4.7	5.9	6.2	7.1	7.0	6.9	5.2	6.7	7.2	8.5	8.6	8.6
No pobre y no vulnerable	18.7	19.9	19.8	20.5	22.6	21.9	20.9	22.8	23.2	24.6	27.8	27.4

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 y 2018 del MCS-ENIGH.

Entre 2008 y 2018, se observó una mejora en los indicadores de carencias sociales a nivel nacional (ver gráfica 1) y en la mayoría de las entidades federativas. Las carencias por acceso a los servicios de salud, así como por calidad y espacios de la vivienda tuvieron las reducciones más amplias en el periodo analizado.

Gráfica 1. Porcentaje de población según carencias sociales. México, 2008 – 2018



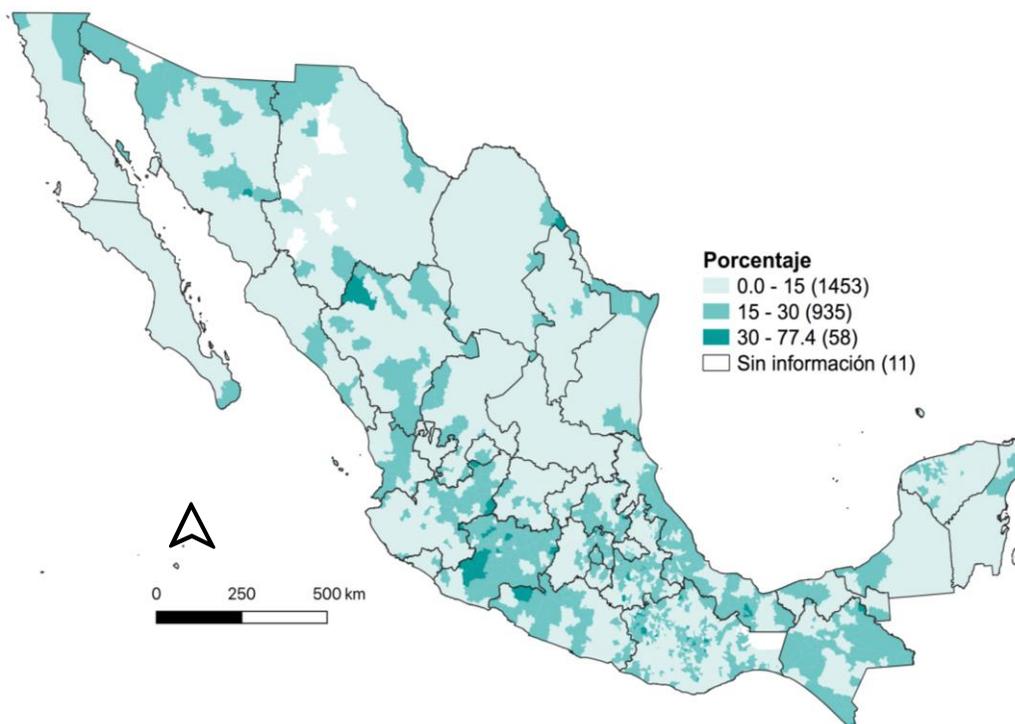
A nivel municipal, en 2015⁴ había 1,698 municipios donde 70 por ciento o más de su población tenía carencia por acceso a la seguridad social, es decir, en 69.4 por ciento de los municipios del país; éstos se concentran principalmente, en los estados de Oaxaca, Puebla y Veracruz, lo que denota la desigualdad territorial en México y su relación con el mercado laboral.

En 179 municipios del país más de 30 por ciento de la población no tiene acceso al agua. La mayoría de estos municipios son indígenas y doce forman parte de una zona metropolitana. Los habitantes de estos municipios pueden ver agravada su situación de vulnerabilidad puesto que, al tener un porcentaje importante de personas sin acceso al agua, la implementación de medidas sanitarias básicas como el lavado de manos y cara, o la limpieza profunda de los lugares de tránsito y actividad se ve comprometida.

Asimismo, 455 municipios del país registraban carencia en el acceso a servicios de salud de hasta 20 por ciento de sus habitantes; principalmente en Oaxaca, Michoacán y Puebla. Entre éstos, siete municipios registran porcentajes de población sin acceso a servicios de salud superiores a 40 por ciento (ver mapa 1).

⁴ Pobreza a nivel municipio 2010 y 2015, disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipal.aspx>

Mapa 1. Porcentaje de población a nivel municipal con carencia por acceso a los servicios de salud. México, 2015



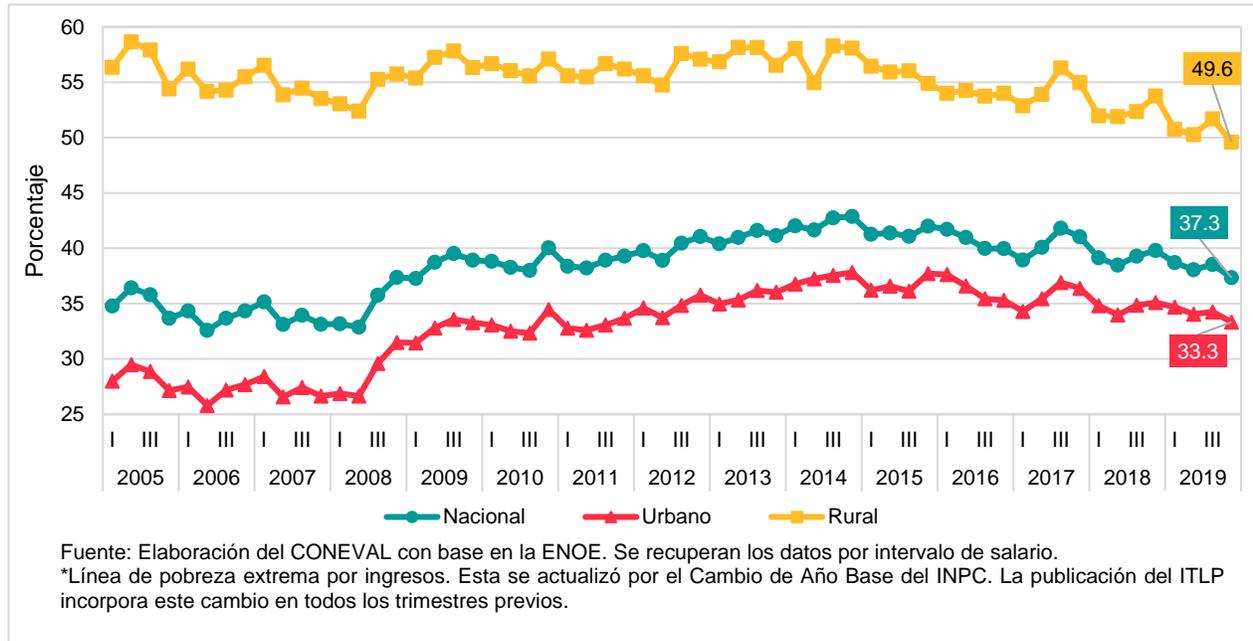
Fuente: Estimación del CONEVAL con base en el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015.

Respecto al ingreso laboral, entre el cuarto trimestre de 2018 y el cuarto trimestre de 2019, el porcentaje de la población con ingreso laboral inferior al costo de la canasta alimentaria (pobreza laboral) disminuyó de 39.8 a 37.3 por ciento a nivel (ver gráfica 2).

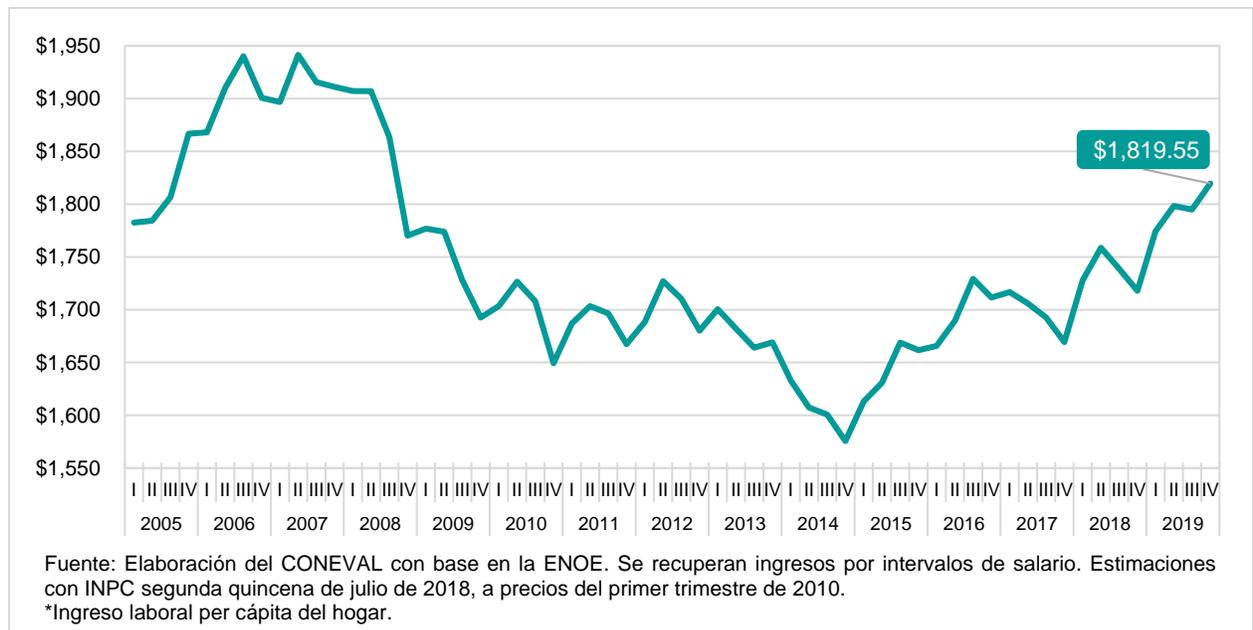
El poder adquisitivo del ingreso laboral real per cápita tuvo un aumento de 5.9 por ciento entre el cuarto trimestre de 2018 y el cuarto trimestre de 2019, al pasar de \$1,717.9 a \$1,819.6 (ver gráfica 3). De manera trimestral se observa un aumento de 1.4 por ciento entre el tercer y el cuarto trimestre de 2019. Cabe mencionar que es el máximo valor observado desde el tercer trimestre de 2008, cuando el ingreso laboral real comenzó una tendencia a la baja. Sin embargo, aún no alcanza los niveles mostrados en los años previos a 2008.

La principal fuente de ingreso de los hogares proviene del trabajo (subordinado e independiente). En 2018, para el primer decil de ingresos de la población, más de la mitad de sus ingresos provienen del trabajo (ver gráfica 4).

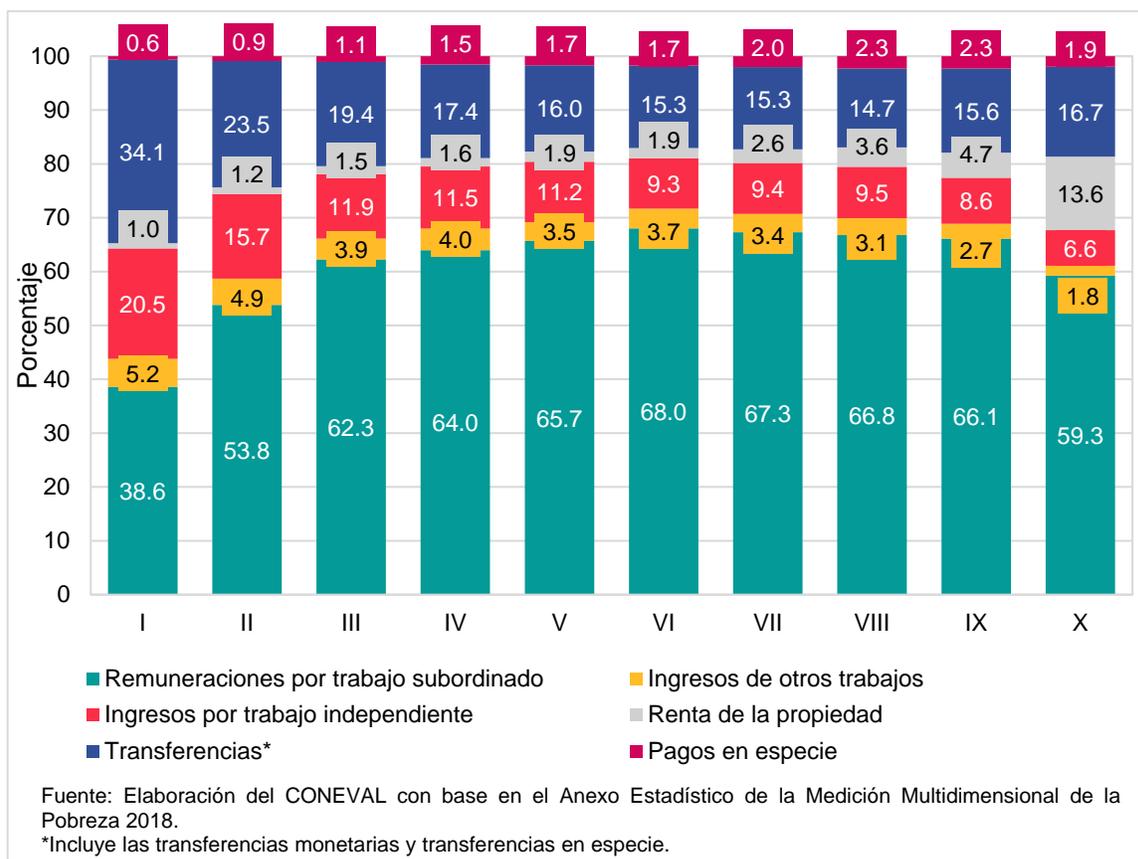
Gráfica 2. Evolución del porcentaje de la población con ingreso laboral inferior al costo de la canasta alimentaria*, nacional, rural y urbano. México, 2005 – 2019



Gráfica 3. Ingreso laboral real* (poder adquisitivo del ingreso laboral). México, primer trimestre de 2005 – cuarto trimestre de 2019



Gráfica 4. Participación porcentual de las fuentes de ingreso en el ingreso total per cápita por deciles. México, 2018



Esta información permite reconocer la complejidad de la situación que encara el país en el contexto de la pandemia de COVID-19, al señalar que cuatro de cada diez personas en México se encuentran en situación de pobreza, la prevalencia de carencias sociales y la alta dependencia de los hogares mexicanos de los ingresos laborales.

Crisis económicas en México y su efecto en la pobreza

La población en condiciones de pobreza es la más vulnerable frente a choques adversos a la actividad económica general. Las recesiones⁵ con mayor impacto en México han sido la de 1994 y la crisis financiera de 2008. Debido a la cercanía y dependencia comercial frente a Estados Unidos, México ha resentido con mayor impacto los efectos negativos de esta última.

Si bien estos periodos de crisis han sido producto de diferentes acontecimientos económicos nacionales e internacionales, han tenido efectos en los principales indicadores económicos, así como en la población, y en especial, en la más vulnerable.

⁵ Una recesión, según el Buró Nacional de Investigación Económica (NBER, por sus siglas en inglés), se define como una contracción generalizada en la actividad económica, que se extiende a los mercados laborales y cuya duración sea de por lo menos seis meses.

Por lo anterior, es importante tener en cuenta los efectos de la recesión en los principales indicadores macroeconómicos y sociales en las crisis económicas referidas, para dimensionar sus afectaciones.

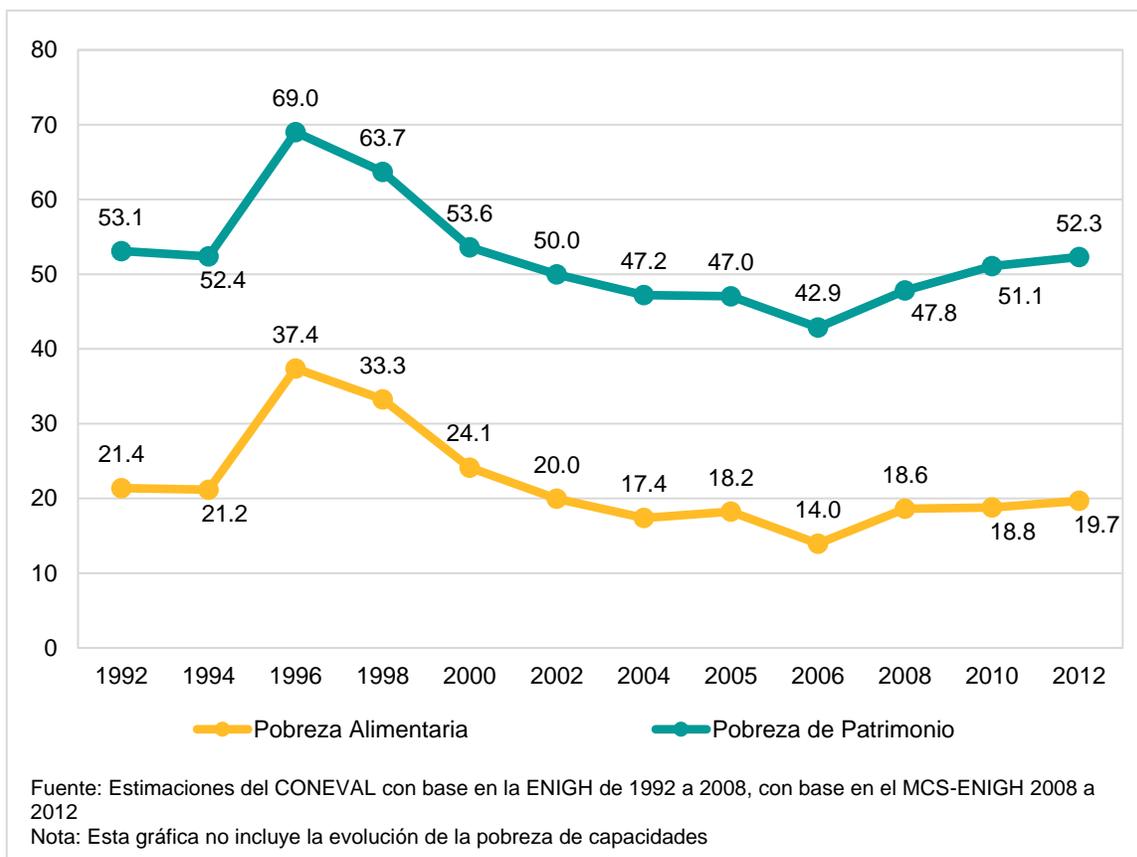
En nuestro país no fue sino hasta 2002 cuando se empezaron a reportar sistemáticamente los niveles de pobreza desde una perspectiva unidimensional que solo tomaba en consideración el ingreso de las familias. Esta medición es la que se reportó hasta 2006, pues con la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social, en 2008 se comenzaron a difundir los resultados de la pobreza con una metodología multidimensional. El CONEVAL continuó hasta 2012 la difusión de las mediciones de pobreza por ingresos, a fin de proporcionar una serie de mediano plazo que ofrece información sobre la dimensión económica de la pobreza y se cuenta con datos a nivel nacional desde 1992.

Esta medición de la pobreza se realizaba a partir de tres distintos niveles de carencia de ingresos de la población. En primer lugar, la pobreza alimentaria refleja la magnitud de la población que, aun utilizando todos los ingresos corrientes de los que dispone para la obtención de una canasta de alimentos no podría cubrir su costo. La pobreza de capacidades refleja la magnitud de la población que, aun utilizando todos los ingresos corrientes de los que dispone, no podría cubrir el costo de la canasta de alimentos ni realizar los gastos indispensables en educación y salud. Finalmente, la pobreza de patrimonio refleja la magnitud de la población que, aun utilizando todos los ingresos corrientes de los que dispone, no podría cubrir el costo de la canasta de alimentos ni erogar los gastos indispensables en educación, salud, vestido y calzado, vivienda y transporte. Es conveniente destacar que la población en situación de pobreza alimentaria también es pobre de capacidades y de patrimonio, y que los pobres de capacidades también lo son de patrimonio; no obstante, no todas las personas pobres de patrimonio sufren pobreza alimentaria o de capacidades (CONEVAL, 2010).

Como se observa en la gráfica 5 la crisis de 1994 fue especialmente profunda en sus efectos negativos (Heath, 2011), de 1994 a 1996 el porcentaje de la población en pobreza alimentaria aumentó de 21.2 a 37.4 por ciento respectivamente, es decir, había 15.6 millones de personas más en esta condición. Respecto a la población en situación de pobreza patrimonial, se observó un incremento de 16.6 puntos porcentuales, por lo que en 1996 más de la mitad de la población en México se encontraban en pobreza de patrimonio (69.0 por ciento), es decir, alrededor de 64 millones de personas.

Por ámbito de residencia, la pobreza alimentaria era más alta en el ámbito rural respecto al urbano. En 1994, 37.0 por ciento de la población rural y 10.7 por ciento de la urbana se encontraban en dicha situación. En el caso de la pobreza de patrimonio: 69.3 y 41.2 por ciento, respectivamente. Derivado de la crisis económica, la pobreza alimentaria se incrementó 16.4 puntos porcentuales en promedio en ambos ámbitos, en 1996 había 53.5 por ciento de la población rural, respecto a 27.0 por ciento de la población urbana. En el caso de la pobreza patrimonial se observó un aumento mayor en el ámbito urbano, 20.3 puntos porcentuales y 11.5 en el ámbito rural.

Gráfica 5. Evolución de la pobreza. México, 1992–2012



Un componente importante en el análisis de la crisis económica de 1994-1996 es el ingreso. En este periodo, el Ingreso Corriente Total per Cápita (ICTPC) se redujo 26.3 por ciento; asimismo se registró una devaluación del peso mexicano. El 16 de diciembre de 1994 el tipo de cambio respecto al dólar era de \$3.4 pesos, mientras que para el 27 de diciembre del mismo año fue de \$5.8 pesos por dólar. La devaluación continuó durante 1995 y el 9 de noviembre de ese año se registró el punto de mayor devaluación (\$8.1 pesos por dólar)⁶. Además, la Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio (TIIE)⁷ en México bajó en promedio entre 1995 y 1996, de 55.2 a 33.6, respectivamente, lo cual tuvo como propósito reducir la tasa de interés de los créditos, para fomentar la liquidez.⁸

Por otra parte, con la crisis económica se produjo un incremento generalizado de los precios, esto se vio reflejado en la inflación, que a finales de 1994 era de 7.1 por ciento en contraste con diciembre de 1995 donde alcanzó 52.0 por ciento.⁹

⁶ Información disponible en: <https://www.banxico.org.mx/tipcamb/main.do?page=tip&idioma=sp>

⁷ La Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio es un porcentaje representativo del cobro por las operaciones de créditos entre bancos. La calcula el Banco de México con base en las cotizaciones presentadas por las instituciones bancarias.

⁸ Información disponible en: <https://www.banxico.org.mx/SielInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=18&accion=consultarCuadro&idCuadro=CF113&locale=es>

⁹ Información disponible en: Inflación: <https://www.banxico.org.mx/tipcamb/main.do?page=inf&idioma=sp>

Luego de la crisis de 1994, la crisis financiera y económica de 2008-2009 tuvo su origen en la caída del mercado hipotecario de Estados Unidos, cuando el 15 de septiembre de 2008, el banco de inversión estadounidense *Lehman Brothers* se declaró en banca rota.

La economía mexicana, al estar altamente relacionada comercial y financieramente con Estados Unidos, fue una de las más afectadas. Inicialmente, los efectos se reflejaron en una reducción en la demanda de las exportaciones, la caída de los precios de las materias primas, el alza de los costos de los bienes de capital y la contracción del crédito, así como la reducción de las remesas enviadas por los mexicanos y la baja en la demanda del sector turístico.¹⁰ Posteriormente, a esto, se le sumaron las afectaciones sobre la inversión y el turismo que el virus de la influenza AH1N1 desencadenó durante el primer semestre de 2009.

Como se observa en la gráfica 5, entre 2008 y 2019 hubo aumentos tanto el porcentaje de población en pobreza alimentaria como de pobreza de patrimonio; asimismo, la población en pobreza con la medición multidimensional aumentó de 44.4 a 46.1 por ciento en el mismo periodo.

Ante una recesión económica, generalmente la población se ve afectada por incrementos en el desempleo. De acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI),¹¹ la tasa de desocupación promedio de 2008 se ubicó en 3.9 por ciento y para 2009 fue de 5.3 por ciento, lo que representó un aumento de casi 1.5 puntos porcentuales.

Para dar seguimiento al ingreso laboral de los hogares, el CONEVAL actualiza el Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP) cada trimestre, usando como insumo la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE); el ITLP estima el porcentaje de la población con ingreso laboral inferior al costo de la canasta alimentaria, es decir, el porcentaje de personas que aun usando todo el ingreso laboral percibido no pueden adquirir los bienes de la canasta alimentaria es decir, el equivalente a la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos.¹²

En el cuadro 2 se observan los cambios en el ingreso que reportaron los hogares en la ENIGH entre 2008 y 2010. Si bien en todos los deciles hubo una disminución del ICTPC, en cambios porcentuales, el decil que mayor pérdida experimentó fue el de ingresos más bajos (decil I).

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Información disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/empleo/>

¹² Información disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>

Cuadro 2. Ingreso corriente total per cápita por deciles de ingreso. México, 2008-2010

Decil	Año	ICTPC	Diferencia respecto a 2008	Cambio porcentual respecto a 2008
I	2008	490.36		
	2010	448.12	-\$42.24	-9%
II	2008	1,061.11		
	2010	1,004.35	-\$56.77	-5%
III	2008	1,509.85		
	2010	1,421.26	-\$88.59	-6%
IV	2008	1,933.53		
	2010	1,836.36	-\$97.17	-5%
V	2008	2,419.48		
	2010	2,287.04	-\$132.44	-5%
VI	2008	2,978.25		
	2010	2,841.55	-\$136.69	-5%
VII	2008	3,696.85		
	2010	3,470.27	-\$226.58	-6%
VIII	2008	4,749.70		
	2010	4,454.68	-\$295.02	-6%
IX	2008	6,642.78		
	2010	6,345.31	-\$297.48	-4%
X	2008	16,561.62		
	2010	15,947.11	-\$614.52	-4%

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010.

Como la información presentada denota, las crisis anteriores que el país ha enfrentado han afectado de diversas maneras a la población, particularmente mediante el ingreso laboral de los hogares¹³. Debido a la crisis de 1994 el ICTPC se redujo 26.3 por ciento y en la crisis de 2008 todos los deciles reportaron disminución en el ICTPC, el primer decil -9 por ciento. Lo anterior importa para advertir que las crisis que han acontecido en el pasado mostraron efectos de los cuales el país tardó en recuperarse, afectando a los hogares más pobres, por lo cual las medidas que se tomen ante los efectos de la emergencia sanitaria que enfrenta el mundo en 2020 deban considerar dichas experiencias y la urgencia de las acciones.

Panorama macroeconómico ante la emergencia sanitaria 2020

La emergencia sanitaria internacional provocada por la enfermedad COVID-19 no solo provoca la pérdida de vidas humanas, sino que afectará la oferta de bienes y servicios diversos como resultado de la caída en la ocupación de la fuerza laboral y la interrupción de las cadenas de suministro. A su vez, la demanda se verá afectada por la caída en el

¹³ En el Anexo 1 se presentan otros indicadores relevantes de la economía mexicana en periodos de crisis.

consumo por el aislamiento social, la inversión podrá caer y habrá una contracción en los ingresos tributarios (CEPAL, 2020a). Es decir, la COVID-19 amenaza las vidas de millones de personas en el mundo y, aunque por encima de todo 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.¹⁴

Desde los inicios de esta crisis sanitaria, las secuelas económicas que se observaban en los países más afectados por el brote de la enfermedad eran considerables: la industria manufacturera y el sector de los servicios disminuían drásticamente, al igual que la demanda de cargamentos a granel sólido como materiales para construcción o materias primas, esto debido a las medidas de contención impuestas para las sociedades (Gopinath, 2020).

Para el caso de México y América Central, las estimaciones del Fondo Monetario Internacional sobre el impacto de la crisis económica indican que, debido a la desaceleración de la actividad económica estadounidense, se recortará el comercio internacional, la inversión extranjera directa, los flujos turísticos y las remesas. Las principales exportaciones agrícolas (café, azúcar y plátano), así como las corrientes comerciales a través del canal de Panamá, también se verán afectadas negativamente por la caída de la demanda mundial (Werner, 2020).

Uno de los principales indicadores que ayudan a analizar el comportamiento de las crisis económicas es la estimación del Producto Interno Bruto (PIB). Las previsiones sobre su comportamiento convergen en que tendrá una caída significativa a partir de lo sucedido en el mundo. En el informe “América Latina y el Caribe ante la pandemia de la COVID-19” la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) menciona que los pronósticos para la región son caídas de al menos 1.8 por ciento del PIB, no obstante, podrían oscilar entre un 3 y 4 por ciento, según se desarrolle la pandemia (CEPAL, 2020). Por su parte, para el caso de México, los pronósticos estiman una caída de este indicador que varía entre 2 y 6 por ciento, según los trabajos realizados por instituciones internacionales, nacionales y las áreas especializadas en estudios económicos de la actividad bancaria (SHCP, OCDE, FMI, CEEY, BBVA, CITIBANAMEX, 2020) (cuadro 3).

¹⁴ Información disponible en: <https://www.dw.com/es/la-omc-advierte-que-se-avecina-una-crisis-econ%C3%B3mica-global-peor-que-la-de-2008/a-52922594>

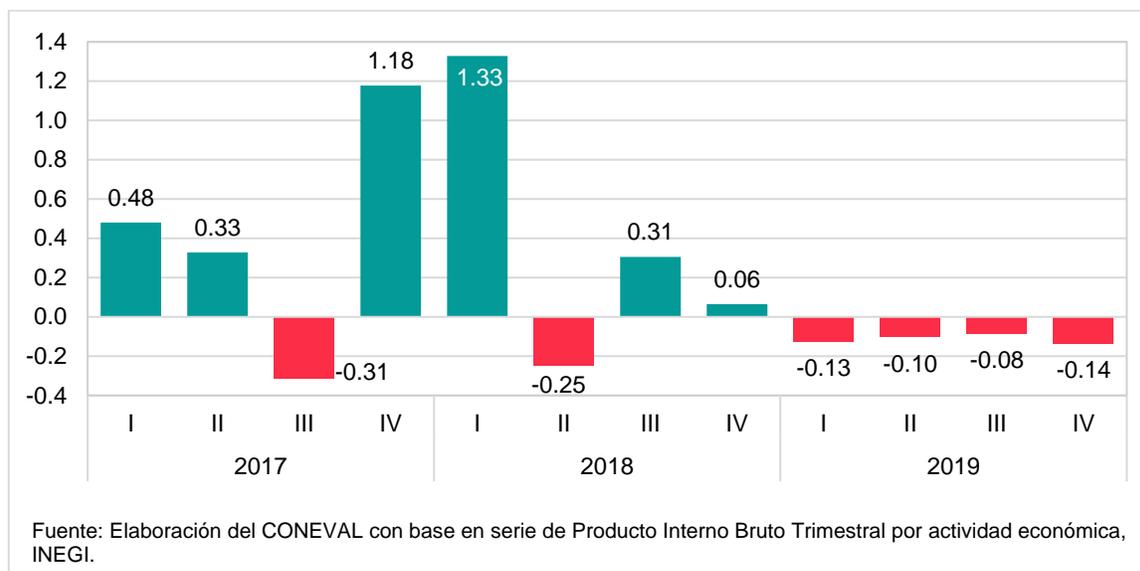
Cuadro 3. Pronósticos de la variación porcentual del PIB. México, 2020

Organismo / Institución	PIB estimado para México (crecimiento % real)
Citibanamex	-9.0
BBVA	-7.0
FMI	-6.6
Banco Mundial	-6.0
OCDE	0.7
CEPAL-ONU	-6.5
Banco de México	0.5 –1.5
SHCP	-3.9 – 0.1

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en Perspectivas Económicas SHCP actualizadas al 21 de abril de 2020

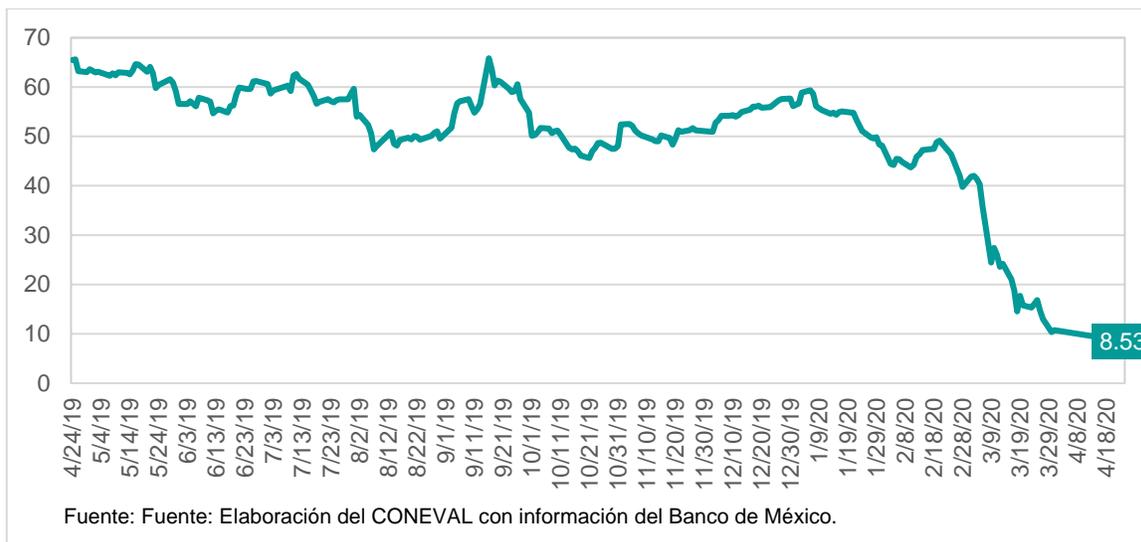
Este escenario se presenta en un momento en el que México ha visto estancado su crecimiento durante 2019 (gráfica 6).

Gráfica 6. Variación porcentual del PIB respecto al trimestre anterior. México, 2017 – 2019



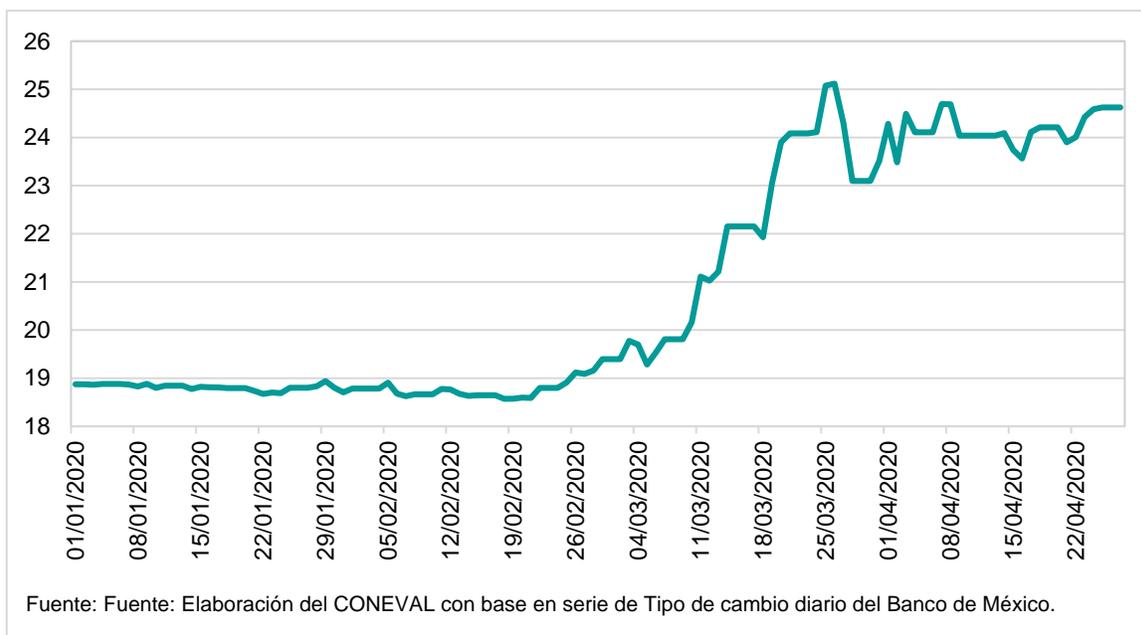
Adicionalmente, las finanzas públicas y la capacidad de respuesta de México se ven comprometidas por una caída de los precios del petróleo y la fuerte dependencia presupuestaria que todavía se tiene de este recurso. El precio de barril pasó de \$66.3 dólares (USD) en abril de 2019 a \$63.0 USD en enero de 2020. De ahí, se ha desplomado hasta un precio negativo de \$-2.6 USD el 20 de abril, sin precedente en la historia, provocado por un rebasamiento de la capacidad de almacenamiento a nivel internacional y una baja en la demanda del crudo (gráfica 7).

Gráfica 7. Precio de la mezcla mexicana de petróleo (dólares por barril), abril 2019 – abril 2020



A su vez, el tipo de cambio ha experimentado una racha desfavorable a lo largo del año, puesto que pasó de cotizarse en 18.9 pesos por dólar a comienzos de enero para llegar a 25.12 pesos por dólar a finales de marzo. Esto lleva a un encarecimiento relativo de las importaciones, de las cuales depende buena parte del consumo final y la mayor parte de los bienes de capital a nivel nacional (gráfica 8).

Gráfica 8. Tipo de cambio (MXN/USD), 2020



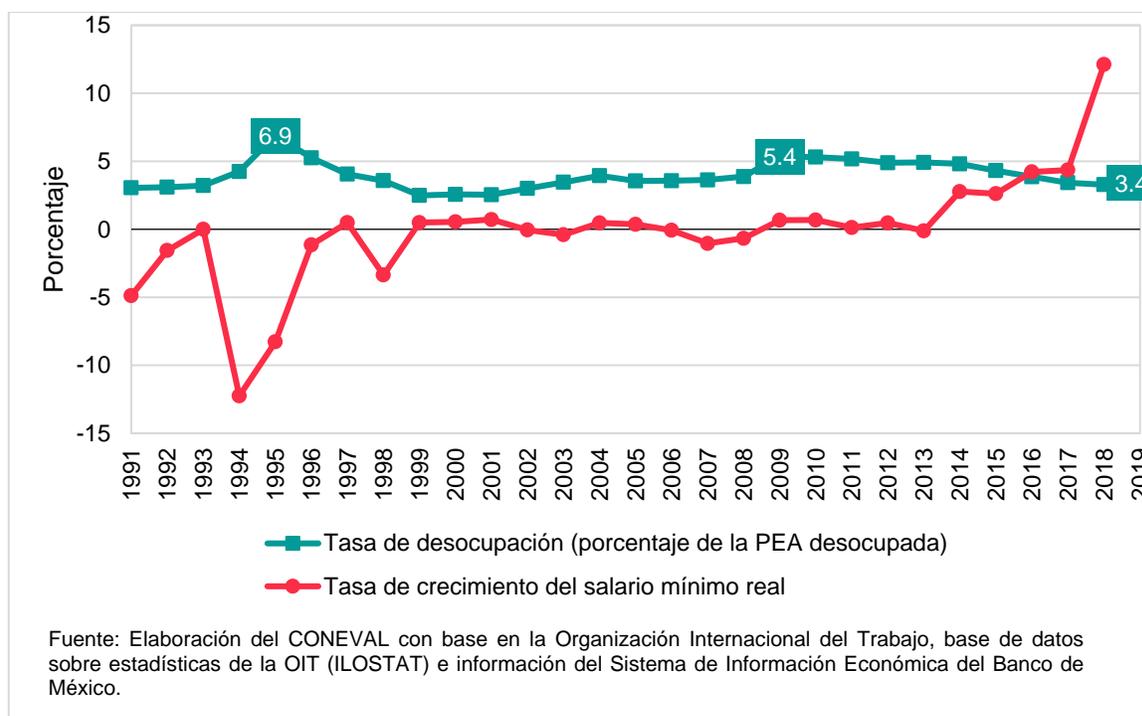
Dado este contexto y la naturaleza de esta crisis, se pronostica que los sectores con mayor afectación inicial sean el comercio, restaurantes, transporte y turismo. Este último

representó, en 2019, 8.7 por ciento del PIB y reportó cerca de 2.3 millones de puestos de trabajo remunerados (INEGI, 2019).

Con las afectaciones en estos sectores económicos es inminente esperar impactos negativos en el empleo y, por lo tanto, en el ingreso de los hogares, por lo que es indispensable entender el comportamiento de la vulnerabilidad que trae consigo la crisis, toda vez que, “los efectos del desempleo afectarán de manera desproporcionada a los pobres y a los estratos más vulnerables de ingresos” (CEPAL, 2020; p. 11).

En el caso del empleo, aunque México se ha caracterizado por tener una tasa de desempleo baja (gráfica 9), las cifras de los primeros pronósticos coinciden en que habrá pérdidas importantes, aunque la magnitud varía en función de los supuestos, la metodología y las variables utilizadas para su cálculo, por ejemplo: *Moody's* estima una pérdida de 250,000 empleos por la crisis sanitaria COVID-19 (Notisistema, 2020). Asimismo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) estima que las cifras de pérdida de empleo sean de 1.7 millones, suponiendo una crisis económica leve, 4.1 millones si es media y hasta 7.4 millones si ésta es alta (OIT, 2020).

Gráfica 9. Tasa de desempleo y crecimiento del salario mínimo real. México, 1991 – 2019



¿QUÉ EFECTOS PODRÍA TRAER LA CRISIS PRODUCIDA POR COVID-19 EN LA POBREZA?

Los pronósticos presentan un panorama poco favorable para la economía en general y se habla de efectos similares a la crisis financiera global iniciada en 2008, incluso parecidos a la Gran Depresión de 1929 (Banco Mundial, 2020). Para México, esta

coyuntura se presenta en un contexto de cambios políticos, económicos y sociales, con un gobierno que inició su periodo de gobierno hace 17 meses, y una serie de programas y proyectos de inversión nuevos que han comenzado a realizarse. En materia de desarrollo social, programas estandarte de las administraciones pasadas han desaparecido (Prospera, Seguro Popular, entre otros) para dar paso a una nueva generación de programas que privilegia las transferencias no condicionadas y la atención de grupos específicos (adultos mayores, personas con discapacidad, comunidades indígenas y estudiantes).

Los riesgos más importantes de esta crisis se encuentran en la reconfiguración de la distribución del ingreso de los hogares y la profundización de la pobreza y la desigualdad, las cuales ya presentaban niveles elevados en México. En este apartado, el CONEVAL busca estimar los efectos potenciales que la actual coyuntura podría generar en los niveles de pobreza por ingresos de la población mexicana, mediante:

1. Un ejercicio de simulación del efecto en la pobreza por ingresos considerando dos posibles escenarios, utilizando el ingreso corriente total a partir de la Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares.
2. Un pronóstico sobre el ITLP que utiliza el ingreso laboral a partir de la ENOE.

Si bien las predicciones convergen en que habrá pérdidas importantes de empleo, en este caso solo se incorporan a través del choque de ingreso, considerando fenómenos diversos en la manera cómo los hogares podrían responder a la pérdida de empleo y sus consecuencias. Por ejemplo, algunos autores consideran que, en condiciones de apremio económico, los hogares con menos recursos económicos tienden al uso de la fuerza secundaria (subcontratación, empleo informal, trabajo infantil y de otros miembros del hogar que antes no estaban empleados, etcétera) y a la aglomeración de economías domésticas para resolver sus necesidades; aunque se reconoce que estos recursos muestran señales de agotamiento en el mediano plazo (Cortés, 2000).

- *Efectos en la pobreza por ingresos*

En este ejercicio de simulación se asume que las carencias sociales se mantienen constantes, aunque los pronósticos sobre su comportamiento reflejan impactos en el corto, mediano y largo plazo, especialmente en el acceso a la alimentación, a servicios de salud y a la seguridad social.

Al respecto, se estima que los efectos de la crisis sanitaria en la seguridad alimentaria se generen mediante la pérdida de ingresos o el riesgo que enfrentarían los eslabones de la cadena de suministro de alimentos. En cuanto a la seguridad social, si bien existen distintas estimaciones a partir de los efectos esperados de la pandemia, las más alarmantes pronostican, como se mencionó en el apartado anterior, que se podrían perder 1.7 millones de empleos, incluyendo un aproximado de 41 por ciento asociado al sector formal (Financial Times, 2020), lo cual implicaría que cerca de 700,000 personas, que antes se encontraban laborando en el sector formal, dejaran de tener seguridad social,

es decir, perdieran los mecanismos diseñados para garantizar sus medios de subsistencia y los de sus familias ante eventualidades como accidentes y enfermedades o un embarazo.

A partir de lo anterior, son evidentes las limitaciones en el alcance de este análisis al no incorporar los efectos de la coyuntura en las carencias sociales. No obstante, dado el momento de la crisis sanitaria, resultaría aventurado tratar de anticipar la magnitud que tendrá esta crisis en dimensiones distintas al ingreso. Sin embargo, será necesario continuar con futuros ejercicios de estimación sobre los efectos de la crisis sanitaria en los distintos indicadores de pobreza.

Adicionalmente, existen factores que podrían desempeñar un papel relevante en los efectos de la crisis; particularmente destaca la importancia que tiene la estrategia gubernamental para contener las afectaciones a partir de dos mecanismos: a) protegiendo a la población con menores ingresos por razones estructurales y, b) dadas las características de esta crisis, apoyando a la población que se está quedando sin ingresos por razones coyunturales.

Dadas las limitaciones del análisis, es necesario enfatizar que su relevancia radica en la urgencia de advertir que las acciones que se definan durante la crisis sanitaria y una vez que ésta concluya podrán incidir en los efectos sociales de la pandemia. En este contexto, para definir los escenarios de simulación se identificaron como puntos de partida los siguientes elementos:

1. Se simula un efecto ingreso a partir de un choque en el ingreso total per cápita de los hogares.
2. Se utiliza como fuente de información la reportada por el INEGI en el Modelo Estadístico de Continuidad 2018 (MEC).
3. Se considera un ajuste del costo de la canasta básica reportada en marzo de 2020, de acuerdo con las estimaciones de inflación del Banco de México para agosto de 2020.

Considerando lo anterior, se simulan dos escenarios:

I. Primer escenario: Una caída generalizada en el ingreso

Para el diseño de este escenario se considera que para 2020, las diversas proyecciones sobre la contracción del PIB apuntan a que sea de alrededor de seis por ciento. Si bien se reconoce que esta crisis no tiene precedente, un punto de referencia es el cambio en los ingresos observado en el periodo 2008-2010.

En 2009 la variación porcentual anual del PIB fue de -5.3 por ciento (INEGI, 2020) y la caída promedio de los ingresos de los hogares del periodo 2008-2010 fue de -4.64 por ciento (MCS-ENIGH 2008 y 2010). La simulación parte de un estimado conservador de 5 por ciento en la caída de los ingresos per cápita.

II. Segundo escenario: La caída en el ingreso es más pronunciada para los hogares en pobreza urbana

Para el diseño de este escenario, se consideró que en la última crisis sanitaria en México (virus de la influenza AH1N1), los hogares de los deciles más bajos tuvieron mayor probabilidad de incurrir en gastos catastróficos por motivos de salud (INEGI, 2011), lo que agudizaría su situación económica en contextos de crisis.

Adicionalmente, aun con la expansión de la cobertura pública de salud, en 2014, 52.6 por ciento de los hogares reportaron gastos de bolsillo en salud y 2.08 por ciento gastos catastróficos (Rodríguez-Aguilar y Rivera Peña, 2017).

Asimismo, debe considerarse que hasta ahora el desarrollo de la crisis sanitaria por COVID-19 y la trayectoria de contagio ha sido mayor en el ámbito urbano, por lo que la mayor afectación podría encontrarse en áreas urbanas y ser más profunda para aquella población con menos recursos. La población en pobreza en áreas urbanas podría estar en mayor riesgo ante la emergencia sanitaria debido a factores que potencian la probabilidad de contagio, tales como la necesidad de salir a trabajar y en áreas de trabajo con mayor aglomeración, una mayor probabilidad de vivir en condiciones de hacinamiento, un menor acceso al agua y la existencia de comorbilidades.

En este sentido, el diseño de este escenario busca modelar el efecto de la pobreza urbana¹⁵ como determinante del tamaño del choque en el ingreso. Para ello se establecen los siguientes supuestos: primero, que la caída absoluta en los ingresos de todos los individuos, en 2020, podría ser de -5 por ciento; segundo, que la población en pobreza urbana será la más afectada por la contingencia sanitaria,¹⁶ y tercero, que el efecto de la crisis es directo por la pérdida de las fuentes de ingreso, ya sea por razones económicas o de salud.¹⁷

De esta manera, se simula una caída diferenciada cuya magnitud se encuentra asociada a la incidencia de pobreza urbana por decil de ingreso. La figura 2 esquematiza los escenarios de simulación construidos.

¹⁵ Entendiendo pobreza urbana como aquella población que en 2018 se encontraba en condición de pobreza, de acuerdo con la medición multidimensional del CONEVAL y habita en localidades con 2,500 habitantes o más.

¹⁶ En el modelo, esto se traduce en caídas más pronunciadas para los deciles con mayor proporción de incidencia de pobreza urbana. Específicamente: a) se segmenta a la población en deciles con base en su ingreso corriente total per cápita 2018 y, b) se aproxima la incidencia de la pobreza urbana mediante la participación de cada decil en el total de ingresos generados por la población en esta condición.

¹⁷ En el modelo, el impacto directo de la crisis sobre la población se traduce en que los primeros seis deciles absorben 60 por ciento del efecto esperado de la crisis (5 por ciento en el ingreso) y, para los cuatro deciles de mayor ingreso, se asigna 40 por ciento restante de la caída absoluta sujeto a que la caída fuese a tasa constante.

Figura 2. Escenarios contruidos para la simulación de efectos en la pobreza, México, 2020



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Para cada uno de los escenarios descritos, se recalcula la pobreza por ingresos, de acuerdo con la metodología establecida por el CONEVAL, y ajustando las líneas vigentes en marzo de 2020 con las expectativas de inflación del Banco de México a agosto del 2020. En el cuadro 4 se presentan los resultados de las estimaciones realizadas.

Cuadro 4. Expectativas de pobreza por ingreso según escenario. México, 2020

Indicadores	Estados Unidos Mexicanos					
	Porcentaje			Millones de personas		
	2018	I	II	2018	I	II
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos	16.8	21.7	25.3	21.0	27.1	31.7
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos	48.8	56.0	56.7	61.1	70.0	70.9

Fuente: Elaborado por el CONEVAL con base en la ENIGH 2018, y el MEC del MCS-ENIGH de 2018.

A partir de los resultados anteriores, es posible identificar lo siguiente:

- **En ambos escenarios, el total de personas en situación de pobreza por ingresos se incrementa.** En términos generales, se estima que los efectos de esta crisis sanitaria se traduzcan en un incremento en la población en situación de pobreza por ingresos de, al menos, 7.2 y hasta 7.9 puntos porcentuales, siendo el peor escenario aquel en el que la población más afectada es aquella que se encuentra en pobreza urbana.
- **El número total de personas en situación de pobreza extrema por ingresos también se incrementa.** El aumento de la pobreza extrema por ingresos, en el escenario más conservador es de al menos 4.9 puntos porcentuales, lo que se traduciría en por lo menos 6.1 millones de personas. Particularmente, una mayor incidencia de pobreza urbana puede estar asociada con una mayor profundización de los efectos de la crisis, puesto que la velocidad de propagación de la COVID-19 y sus efectos sobre la actividad económica son mayores en contextos urbanos.

- **La falta de políticas públicas que atiendan a la población con ingreso medio puede aumentar la cantidad de personas en situación de pobreza por ingreso.** La reducción en el ingreso tiene consecuencias directas en la población que se encontraba por arriba, pero muy cerca de las líneas de pobreza por ingresos y que, por efecto de la crisis, podrían ser más propensas a transitar a una situación de pobreza por ingreso.
- **La crisis puede cambiar las condiciones de ingresos de la población.** Si bien es cierto que las acciones del gobierno, a través de las transferencias a los hogares de menor ingreso, son muy importantes para contener el aumento en la pobreza, también es necesario considerar estrategias gubernamentales dirigidas a proteger a aquella población que en 2018 no se encontraba en condiciones de pobreza o vulnerabilidad, pero que, por causas de la crisis actual, no solo tendrá afectaciones en su ingreso, sino que podría enfrentar condiciones de vulnerabilidad o pobreza. Las acciones del gobierno deberían considerar mecanismos adecuados que permitan llegar a quien más lo requiera.

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. De acuerdo con la CEPAL, 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 la COVID-19 (CEPAL, 2020a). Por otro lado, la crisis está afectando a las mujeres dedicadas al trabajo doméstico remunerado, donde la ausencia de regulación, menor probabilidad de asociarse o negociar colectivamente, así como la falta de valoración de esta actividad provocará un rezago serio en sus ingresos (CEPAL, 2020a).

- *Pronóstico del Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza*

Con el objetivo de aproximar la magnitud del impacto por la contingencia sanitaria en la población de menores ingresos a través de las posibles consecuencias del cierre de actividades y la reducción de los ingresos de los negocios sobre el desempleo, el CONEVAL realizó un ejercicio para estimar el valor esperado para el segundo trimestre del año en el porcentaje de la población que no puede adquirir la canasta alimentaria con el ingreso laboral de su hogar.

El desempleo afecta directamente a los ingresos de los hogares, ya que representa cerca de 70 por ciento del ICTPC. Por esta razón se utiliza el indicador de corto plazo del porcentaje de la población con un ingreso laboral inferior a línea de pobreza por ingresos, equivalente al costo de la canasta alimentaria, como una herramienta que ilustra el efecto de las pérdidas de los puestos de trabajo que se estiman para los siguientes meses.

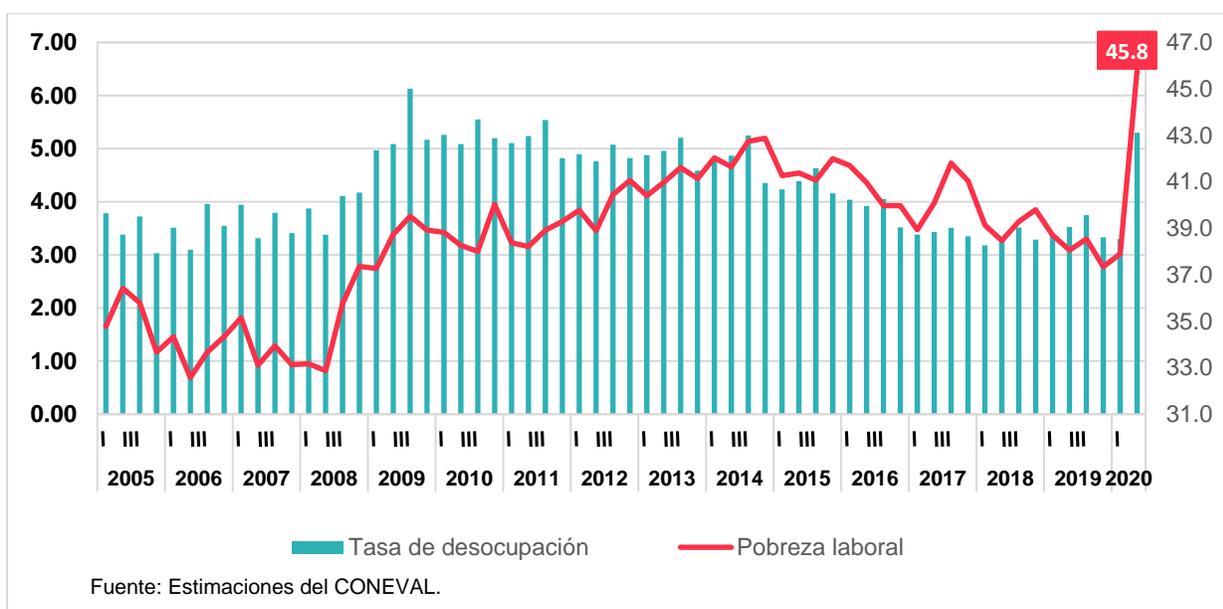
Este ejercicio utiliza, por un lado, análisis de series de tiempo, para estimar el porcentaje de la población con ingreso laboral inferior al costo de la canasta alimentaria (pobreza laboral) a partir de la tasa de desocupación, el salario diario real asociado a trabajadores asegurados en el IMSS (a precios de 2018) y las líneas de pobreza por ingresos, por

tanto, estas fungen como variables independientes en el modelo. Por otro lado, se incorpora una estimación de la tasa de desempleo correspondiente a la caída en la actividad económica observada durante la pasada desaceleración económica de 2009.

La información con la cual se construye el modelo¹⁸ abarca del primer trimestre de 2005 al primer trimestre de 2020. Se emplearon datos de la ENOE del INEGI, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el CONEVAL.

Con estos datos, el pronóstico de la pobreza laboral corresponde al primer y segundo trimestre de 2020, tal como se muestra en la siguiente gráfica:

Gráfica 10. Pobreza laboral y tasa de desocupación. México, segundo trimestre 2020



Como resultado de este ejercicio, el incremento esperado como consecuencia de la contingencia por la COVID-19 resulta en una pobreza laboral de 45.8 por ciento en el segundo trimestre de 2020, lo que representa un aumento anual de 7.7 puntos porcentuales. El aumento es incluso mayor a lo observado en la crisis de 2009. Sin embargo, hay otros posibles escenarios, a partir de la información de la STPS, que anunció que hasta la primera semana de abril la pérdida de trabajos formales fue de 346,878. Esto implica que la pérdida de empleo formal en abril podría alcanzar 700,000 trabajos (por una proyección lineal) y en el trimestre posiblemente 1.5 millones, lo que implicaría una pérdida de empleo (formal e informal), y por lo tanto un aumento en la pobreza laboral, significativamente mayor que lo que supone la estimación anterior. Por lo que las cifras podrán cambiar a medida que se actualice la información.

La pérdida de empleos, así como la caída en producción y las consecuencias que esto tenga en el consumo de los hogares, así como su bienestar son cuestiones en constante

¹⁸ La nota metodológica puede consultarse en el Anexo 2.

cambio que deben ser estudiadas, puesto que no existe una comparación directa en las crisis anteriores que permita parametrizar con precisión las afectaciones que este proceso tendrá en la sociedad. En este sentido, este ejercicio es una aproximación con la información disponible.

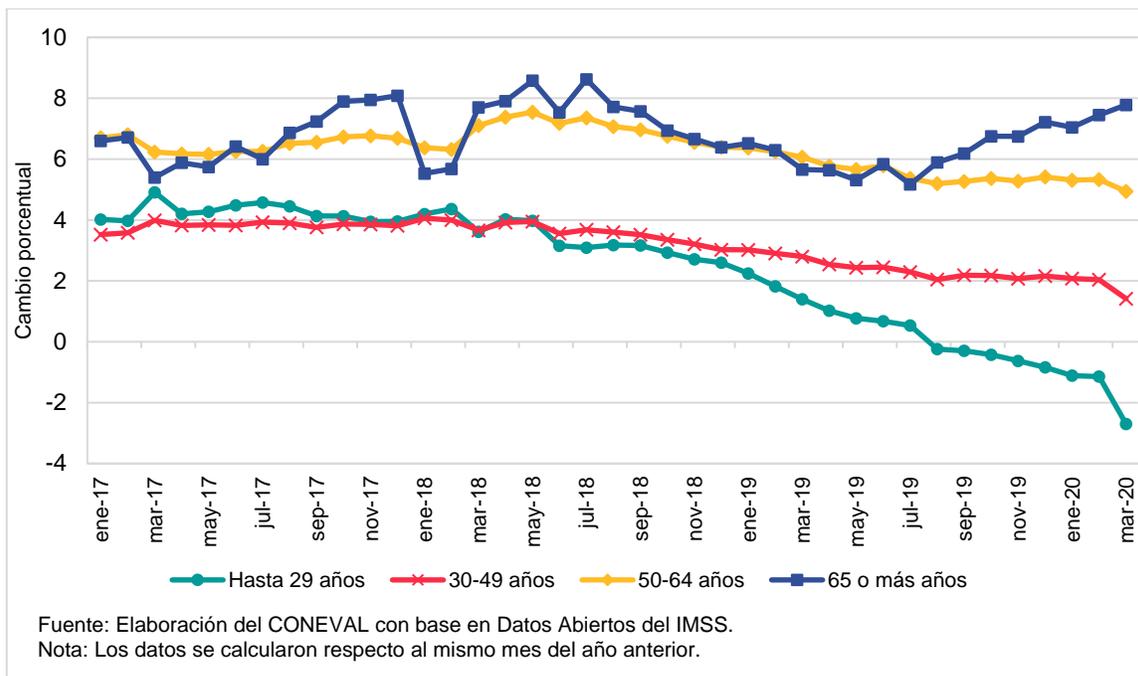
Sin embargo, es relevante resaltar que en la desaceleración económica anterior a 2009, si bien el PIB del país inició una recuperación en el primer trimestre de 2010, en 2019 la población en pobreza laboral (mayor a 37 por ciento) seguía en proceso de recuperación (33.1 por ciento de pobreza laboral el cuarto trimestre 2007) diez años después de esta caída en los ingresos laborales de la población.

¿QUÉ HACER PARA ATENDER LA CRISIS PRODUCIDA POR COVID-19?

Con la declaratoria de pandemia emitida por la Organización Mundial de la Salud (OMS) por el virus SARS-CoV-2, el 24 de marzo de 2020 la Secretaría de Salud emitió para México las medidas preventivas a implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) (DOF, 2020a); el 30 de marzo de 2020 el Consejo de Salubridad General declaró como emergencia sanitaria la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) (DOF, 2020) y el 31 de marzo se publicaron las acciones extraordinarias para atender esta emergencia (DOF, 2020b), la primera de estas medidas destacó la suspensión inmediata de actividades no esenciales en los sectores público, privado y social, con la finalidad de mitigar la dispersión y transmisión comunitaria, disminuir la saturación del sistema de salud y los casos de complicaciones y muerte por COVID-19 en la población residente en el territorio nacional hasta el 30 de abril. No obstante, derivado del análisis técnico realizado por el Grupo Científico Asesor para responder a la emergencia por la epidemia, el Consejo de Salubridad General aprobó la extensión de las medidas hasta el 30 de mayo de 2020 (DOF, 2020d).

En el periodo de febrero a marzo de 2020 (en el que se dieron los primeros casos de COVID-19 en el país), se observó una desaceleración en la tasa de crecimiento de los trabajadores asegurados al IMSS, siendo los jóvenes los que experimentan una constante y pronunciada disminución de los empleos formales (gráfica 11).

Gráfica 11. Cambio porcentual del empleo registrado ante el IMSS por grupo etario. México, 2017 – 2020



Ante este panorama, es necesario diseñar una estrategia integral que permita, en primer lugar, afrontar con la urgencia necesaria la crisis sanitaria y disminuir la pérdida de vidas, lo cual requiere proteger a los grupos más expuestos al contagio así como aquellos en situaciones de mayor vulnerabilidad a presentar complicaciones severas o fallecer por COVID-19; en segundo lugar, es indispensable diseñar acciones que protejan a los grupos más vulnerables en el bienestar económico y que, dadas las predicciones sobre la caída de los empleos, verán reducidos sus ingresos en el corto plazo; en tercer lugar, será indispensable planear una ruta de acción en el mediano y largo plazo que garanticen el ejercicio de los derechos sociales a toda la población, considerando la contracción económica y dirigir programas de incorporación a las actividades económicas una vez pasadas las medidas de distanciamiento social, así como la adopción de acciones extraordinarias desde el Estado para mitigar el impacto negativo en el empleo y las unidades económicas.¹⁹ Por ello, a continuación se presentan algunas estrategias que el gobierno mexicano podría adoptar tanto en el caso del bienestar económico, como en los derechos sociales.

Bienestar Económico

En un contexto de emergencia sanitaria y desaceleración económica, la pérdida de empleos no solo significa la disminución de los ingresos en los hogares sino también la

¹⁹ De acuerdo con el glosario de términos del INEGI, una unidad económica se refiere a un “establecimiento (desde una pequeña tienda hasta una gran fábrica) asentado en un lugar de manera permanente y delimitado por construcciones e instalaciones fijas, además se realiza la producción y/o comercialización de bienes y/o servicios”, el glosario está disponible en <http://cuentame.inegi.org.mx/glosario/u.aspx?tema=G>.

imposibilidad de hacer uso de las prestaciones laborales a las que se tiene acceso mediante éste.

La carencia por acceso a la seguridad social es la más alta de las seis carencias contempladas en la medición multidimensional de la pobreza del CONEVAL. En 2018, 71.7 millones de personas (57.3 por ciento de la población) no tenían acceso a la seguridad social. Las entidades federativas con mayor proporción de la población que presentó esa carencia son Chiapas (83.6 por ciento), Oaxaca (76.2 por ciento) y Guerrero (75.6 por ciento). Debido a que la seguridad social se encuentra fuertemente vinculada a los mercados laborales, las personas empleadas en sectores afectados directamente por la epidemia son más vulnerables, así como algunos grupos poblacionales que cuentan con menor cobertura de seguridad social como los que se detallan en seguida y sobre los cuales se podrían tomar medidas específicas que ayuden a disminuir el impacto de la emergencia sanitaria.

- **Trabajo subordinado**

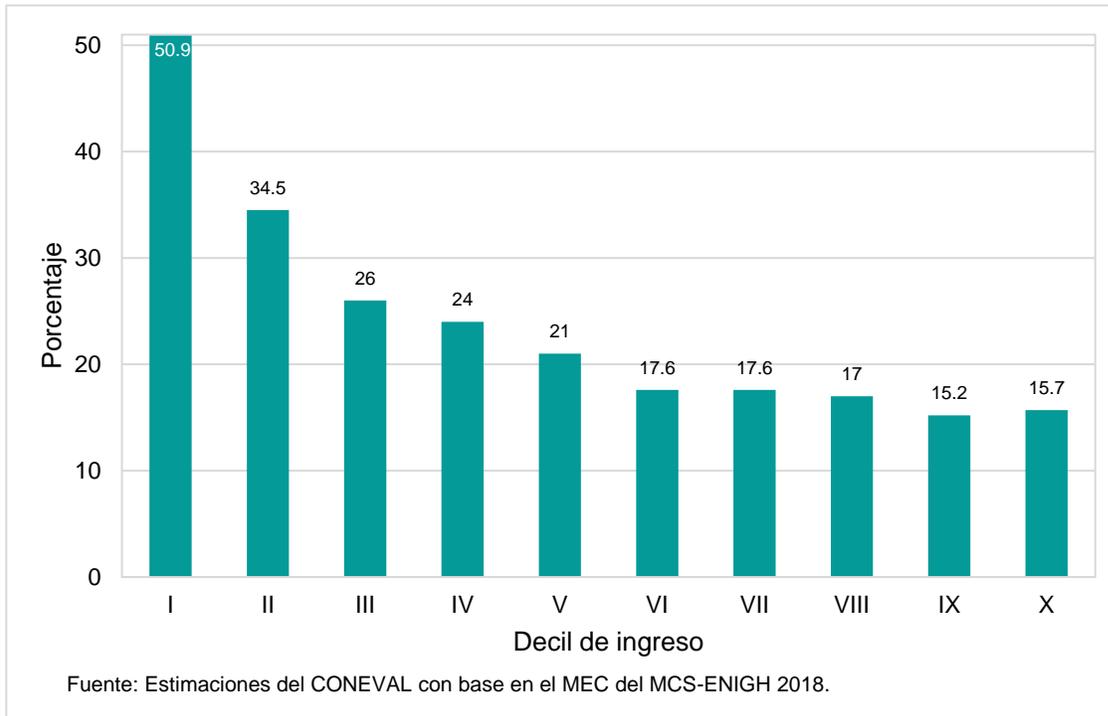
En 2018, de acuerdo con la ENIGH 77.3 por ciento de los ocupados, sin tomar en cuenta a los jubilados, fueron trabajadores que dependen de un patrón (subordinados). Se estima que alrededor de 67.5 por ciento de los trabajadores subordinados no contaban con acceso a la seguridad social como prestación laboral y, por lo tanto, no podían extender la cobertura a sus familiares. En promedio, el ingreso laboral de estos trabajadores representa 38.9 por ciento del ingreso total de sus hogares, por lo que, ante la emergencia sanitaria y la desaceleración de la actividad económica, estos hogares verían mermados sus recursos económicos para satisfacer las necesidades del hogar.

Los trabajadores subordinados sin seguridad social como prestación laboral resultan especialmente vulnerables, ya que 13.5 millones se encuentran en situación de pobreza. Cabe destacar que, para este grupo poblacional, el ingreso laboral representa en promedio 41.1 por ciento del ingreso total de sus hogares.

- **Trabajadores por cuenta propia**

De acuerdo con la ENIGH, en 2018, 22.7 por ciento de la población ocupada, sin tomar en cuenta a los jubilados que trabajan, eran trabajadores por cuenta propia. Se estima que 99.4 por ciento de éstos no contaban con acceso a la seguridad social como prestación laboral. Los trabajadores por cuenta propia representan 50.9 por ciento de los ocupados en el primer decil, mientras que en el décimo decil representan 15.7 por ciento. Esto refleja la vulnerabilidad a la que se enfrentan los trabajadores por cuenta propia, en términos de pérdida de ingresos y carencia por acceso a la seguridad, pues una reducción en su ingreso afectaría en mayor proporción a los hogares de menores recursos (gráfica 12).

Gráfica 12. Porcentaje de trabajadores por cuenta propia respecto del total de ocupados no jubilados, según deciles de ingreso corriente total per cápita del hogar. México, 2018



Los trabajadores no profesionales son especialmente vulnerables entre los trabajadores por cuenta propia, pues tienen menor calidad de empleo respecto a los profesionales, técnicos o administrativos, cuyos ingresos suelen ser más altos. La comparación internacional con otros cinco países de Latinoamérica muestra que en México este grupo es mayor que en otros países, al ubicarlo en el tercer lugar con porcentaje más alto de estos trabajadores: Paraguay (20.9 por ciento), Brasil (19.0 por ciento) y México (17.7 por ciento), seguidos por Chile (16.3 por ciento), Costa Rica (15.9 por ciento) y Uruguay (15.8 por ciento) (OIT, 2016).

- Trabajadores de los sectores económicos más afectados

En la economía mexicana hay sectores donde la proporción de personas ocupadas que no cuentan con las prestaciones mínimas garantizadas en la ley es estructuralmente desigual. Con datos de la ENOE para el cuarto trimestre del 2019, se observa que las actividades económicas con mayor porcentaje de personas ocupadas sin acceso a servicios médicos por medio de su trabajo son agricultura, ganadería, caza y pesca (93.0 por ciento); servicios diversos (88.0 por ciento); construcción (79.7 por ciento); restaurantes y servicios de alojamiento (75.7 por ciento) y comercio (69.1 por ciento). Según la OIT (2020), algunos de estos sectores están más expuestos a los riesgos económicos por las recomendaciones de permanecer en casa, por ejemplo, los servicios de hospedaje y restaurantes, la manufactura, el comercio minorista y las actividades empresariales y administrativas. Por lo que una cantidad importante de las personas que

trabajan en estos sectores podrían perder sus fuentes de ingreso lo cual obstaculizaría aún más acceder a servicios médicos.

- **Ocupados sin seguro de desempleo**

En el primer trimestre de 2019, de acuerdo con la ENOE, solo 0.16 por ciento de la población ocupada reportó contar con seguro de desempleo o de separación individual. En México, los seguros de desempleo o de separación individual no son una práctica extendida. La falta de estos mecanismos vulnerará a la población ocupada que posiblemente pierda su empleo derivado de la emergencia sanitaria actual. En el mismo sentido, solo 31.5 por ciento de los trabajadores tiene una cuenta para el retiro SAR o AFORE, lo cual dificulta el acceso a un mecanismo que les ofrezca liquidez si llegan a perder su empleo.

Medidas ante la emergencia

- **Empleo en el sector formal**

A partir de las primeras medidas anunciadas por la Secretaría de Salud federal para promover la Jornada Nacional de Sana Distancia en el mes de marzo,²⁰ se han identificado acciones que buscan minimizar los riesgos para el empleo de trabajadores en el sector formal, tanto para las empresas como para la población directamente.

En el caso de las empresas, el sector privado ha solicitado al gobierno implementar una serie de acciones en materia tributaria y crediticia para garantizar la liquidez para el pago de salarios durante la contingencia y mitigar los efectos negativos de estas medidas.²¹

De acuerdo con la información dada a conocer en la Conferencia de Prensa del Presidente de la República del 23 de abril de 2020, el Comunicado de Prensa 035 de la Secretaría de Economía (SE) de misma fecha²² y la información difundida en las redes sociales de la SE, se otorgarán 1 millón de créditos a pequeños negocios del sector formal e informal de la economía a través del Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares. De acuerdo con los Lineamientos Operativos y sus dos modificaciones, publicados en el DOF el 24 y 27 de abril y el 7 de mayo, respectivamente (DOF, 2020g; DOF, 2020i; DOF, 2020j) este nuevo programa entregará apoyos financieros directos a empresas formales e informales en áreas urbanas mediante dos modalidades: i) Microempresa familiar, y ii) Crédito Solidario a la Palabra.

²⁰ Información disponible en: <https://www.debate.com.mx/salud/Estas-son-las-medidas-de-la-Jornada-Nacional-de-Sana-Distancia-en-Mexico-20200320-0292.html>

²¹ Información disponible en: <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/03/31/pide-gobierno-a-empresas-no-reducir-salarios-de-empleados-durante-emergencia-sanitaria-por-coronavirus-que-dice-la-ley-federal-del-trabajo/>

²² Información de la Secretaría de Economía (23 de abril de 2020), disponible en: <https://www.gob.mx/se/prensa/ante-la-pandemia-del-coronavirus-fortalece-gobierno-federal-apoyo-a-pequenos-negocios-240880?idiom=es>

En el caso de la primera modalidad, los créditos se otorgarán a las personas registradas en el Censo del Bienestar, a quienes los Servidores de la Nación contactarán vía telefónica. La segunda modificación a los Lineamientos Operativos aclara que podrán ser consideradas personas no incluidas en el Censo sólo en caso de que exista disponibilidad presupuestaria, y estas serán identificadas mediante una herramienta electrónica de registro que será difundida por la SEBIEN. En cuanto a la segunda modalidad, para la entrega de créditos se tomará en cuenta a las empresas registradas que al 15 de abril de 2020 tenían el mismo número de empleados que el promedio del primer trimestre de 2020, a quienes se le denominan empresas solidarias del sector formal. Los créditos serán por \$25,000 con tasas ajustadas según el tamaño de las empresas y la modalidad de apoyo; para el reembolso contarán con tres meses de gracia y a partir del cuarto mes se realizarán 33 pagos mensuales. La entrega de los apoyos se planea a partir del 4 de mayo y el programa será operado por la SE y el Instituto Mexicano de Seguridad Social. Para la selección de las personas beneficiarias se dará prioridad a aquellas ubicadas en grandes ciudades afectadas por COVID-19, tales como las Zonas Metropolitanas de la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla. Adicionalmente en 86 municipios de Tlaxcala, Tabasco, Morelos, Campeche, Guerrero, Yucatán, Veracruz, Quintana Roo, Chiapas y Oaxaca, y otros 34 municipios del resto del país.²³ En la segunda modificación a los Lineamientos de Operación se señala que se podrán incorporar municipios adicionales conforme evolucione la emergencia sanitaria, en función de la afectación a la economía popular, sin que se establezcan en ese documento los criterios al respecto.

En cuanto a medidas de apoyo fiscal, por el momento el gobierno no considera acciones en este sentido. Se estaría evaluando su pertinencia a partir de junio.²⁴ Al respecto, la CEPAL plantea que es “necesario un estímulo fiscal de un monto suficiente para apoyar los servicios de salud y proteger los ingresos y los empleos” (2020, p. 13).

En cuanto a los empleados formales, en el comunicado de prensa no. 29, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), se informaron las medidas temporales que emite la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) a fin de mitigar los efectos económicos derivados de la contingencia por COVID-19. En general, el apoyo consta en el diferimiento parcial o total de pagos de capital y/o intereses hasta por cuatro meses, con posibilidad de extenderlo a 2 meses adicionales, respecto a la totalidad del monto exigible incluyendo los accesorios. Los saldos se podrán congelar sin cargo de intereses. Lo anterior, resultará aplicable siempre y cuando el crédito se encuentre clasificado como vigente al 28 de febrero de 2020.²⁵

El apoyo también aplica a los créditos de vivienda con garantía hipotecaria, créditos revolventes y los no revolventes para personas físicas (como crédito automotriz, créditos personales, crédito de nómina, tarjeta de crédito y microcrédito) así como para créditos

²³ De acuerdo con información de la Secretaría Economía, disponible en: https://twitter.com/SE_mx/status/1253353543752396801

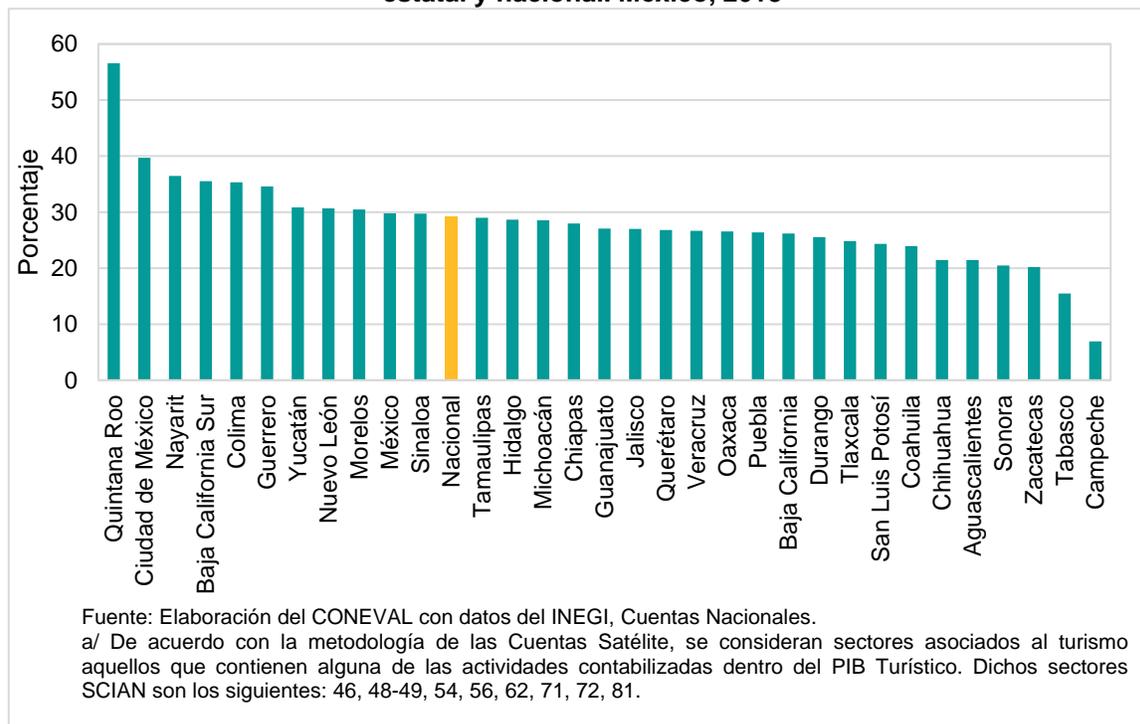
²⁴ Información disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/evaluan-apoyos-fiscales-a-empresas-por-COVID-19-para-mayo-o-junio>

²⁵ Información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (25 de marzo de 2020), disponible en: <https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-no-029>

comerciales dirigidos a personas morales o personas físicas con actividad empresarial (incluidos los agropecuarios).

Como se ha mencionado antes, actividades del sector terciario como los servicios turísticos, y el comercio minorista, durante y después de la contingencia son especialmente vulnerables, sobre todo porque se basan en la interacción entre personas; en el caso particular del turismo, debido a las múltiples restricciones de movilidad que se han establecido. Datos del Consejo Mundial para el Comercio y Turismo prevén una disminución de desplazamientos internacionales de hasta 25 por ciento en 2020 (UNWTO, 2020), lo que pondría en riesgo importantes fuentes de empleo. Esto es de especial relevancia para aquellas entidades federativas donde un porcentaje importante de actividades económicas están relacionadas con el turismo, como Quintana Roo (56.7 por ciento), Ciudad de México (39.7 por ciento), Nayarit (36.5 por ciento) y Baja California Sur (35.5 por ciento) (gráfica 13). En el país, la Asociación de Secretarios de Turismo de México calcula que la industria turística nacional va a perder 2,400 millones de dólares por la pandemia.²⁶ De esta manera, las medidas para mitigar la pérdida de empleos deben contemplar acciones diferenciadas entre sectores y territorios, así como de acuerdo con el tamaño de las empresas.

Gráfica 13. Participación de las actividades económicas asociadas al turismo* en el PIB estatal y nacional. México, 2018



²⁶ Información disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/cartera/el-turismo-ya-resiente-impacto-de-COVID-19>

Entre las medidas que han implementado otros países para contener las pérdidas de empleos se encuentran las siguientes:

- Programa de Préstamos de Desastres por Daños Económicos; en Estados Unidos se proporcionarán préstamos de bajo interés a las pequeñas empresas y organizaciones sin fines de lucro de hasta 2 millones de dólares dirigidos a superar la pérdida temporal de ingresos que están experimentando, además de poner a disposición de empresas y empleadores una serie de materiales de orientación y asistencia para hacer frente a la emergencia sanitaria.²⁷
- En España, para el caso de las empresas con problemas a causa de la pandemia, el Estado garantizará hasta 80 por ciento de los préstamos que soliciten a los bancos para el pago de salarios, alquileres y facturas.²⁸
- En Francia, el estado se hará cargo durante dos meses de la remuneración de los asalariados cuyas empresas los hayan puesto en paro temporal, de esta manera, se disminuye la presión para las empresas que no puedan pagar a sus trabajadores, incentivando el no despedido, sin afectar, al menos temporalmente, el ingreso de las personas.²⁹
- Países como Estados Unidos y algunos de la Unión Europea han suspendido el pago de hipotecas y desahucios para quienes tienen dificultades financieras, además de exenciones tributarias, exoneraciones de pago a la Seguridad Social y la implementación de garantías fiscales para préstamos y medidas específicas para proteger a las empresas amenazadas.
- Argentina anunció medidas que incluyen la asistencia financiera y créditos a pequeñas y medianas empresas, además del aplazamiento del pago de créditos de consumo contraídos con el Estado por dos meses.
- El gobierno de Brasil suspendió por tres meses algunos de los impuestos aplicados a las empresas.³⁰

En el caso mexicano, además de considerar opciones como las anteriores, el Estado podría complementar las medidas destinadas a apoyar a las pequeñas y medianas empresas, a través del subsidio parcial o total de las cuotas obrero-patronales que los empleadores deben asumir, durante los meses de distanciamiento social, con lo cual se pueden reducir los costos de las empresas alrededor de veinte por ciento (Levy, 2020). Existen experiencias documentadas como la del programa *Primer Empleo* (DOF, 2007), que otorgaba un subsidio aplicado a las cuotas causadas a cargo del patrón, el apoyo tenía una duración de 12 meses y estaba dirigido a personas físicas o morales que por primera vez se registraban como patrones ante el IMSS. El porcentaje del subsidio dependía del salario base de cotización del trabajador, por ejemplo, en el caso de los

²⁷ Información disponible en: <https://www.sba.gov/page/coronavirus-COVID-19-orientacion-y-recursos-de-prestamos-para-pequenas-empresas#section-header-0>

²⁸ Información disponible en: <https://elpais.com/especiales/2020/coronavirus-COVID-19/>

²⁹ Información disponible en:

https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/03/17/economia/1584448866_414347.html

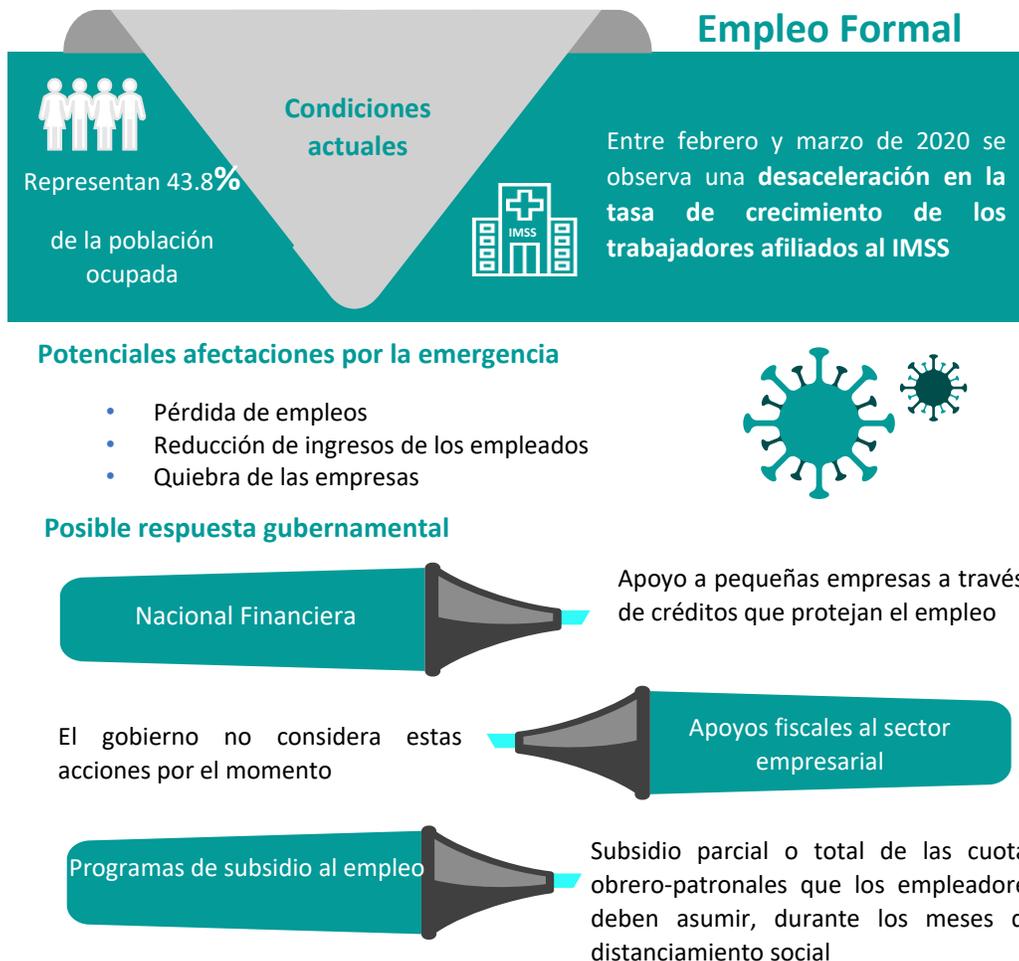
³⁰ Información disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-51955484>

trabajadores que percibían hasta diez salarios mínimos, el programa cubría 100 por ciento de las cuotas.

A pesar de que este programa duró solamente un año en operación, la evaluación de su diseño, realizada en 2007 (CONEVAL, 2007), menciona que este contaba con una adecuada focalización de sus esfuerzos en los trabajadores más vulnerables, es decir, aquellos en edad productiva, con bajos niveles de educación, poca o nula experiencia laboral y provenientes de estratos socioeconómicos bajos. Esta focalización se menciona como adecuada para aumentar las probabilidades del programa a mejorar los niveles de formalidad en este sector de la población.

Una adaptación que puede hacerse a la intervención con el fin de focalizar en el empleo de las personas con menores ingresos es subsidiar la cuota laboral de ciertos trabajadores, en función del número de salarios mínimos con el que se encuentran registrados ante el IMSS.

Figura 3. Resumen sobre condiciones y posible respuesta gubernamental en materia de Empleo Formal. México, 2020



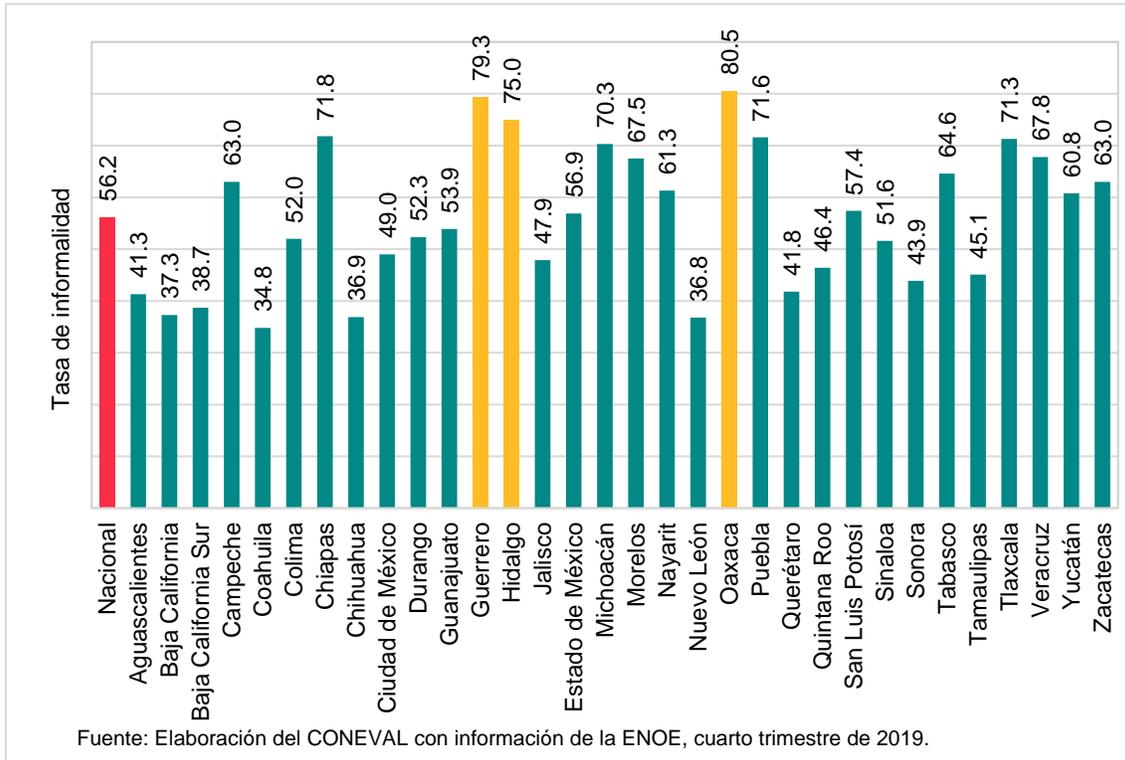
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

- Empleo informal

En México, de acuerdo con la ENOE del cuarto trimestre de 2019 los trabajadores informales representan 56.2 por ciento de la población ocupada, lo que equivale a 31.3 millones de trabajadores (INEGI, 2020), frente a 24.4 millones de trabajadores formales. Los ocupados en la informalidad son los más vulnerables ante la emergencia sanitaria y la desaceleración económica, ya que no cuentan con seguridad social y sus ingresos son menores. En promedio, el ingreso de los trabajadores formales duplica el de los trabajadores informales, \$8,665.7 y 4,170.97, respectivamente.

Factores como un lento crecimiento, estancamiento o crisis económica propician que las personas jóvenes, en especial los que tienen menos experiencia o capacitación para el trabajo, ingresen al mercado laboral por medio de un trabajo informal, lo cual podría profundizar las dificultades para acumular experiencia, así como llevar a obtener menores ingresos en el futuro, lo que además generaría problemas para acceder a jubilaciones basadas en sistemas de ahorro individual (CONEVAL, 2018a). A nivel nacional, existen diferencias en la proporción de los trabajadores informales en el mercado laboral, por lo que serán los estados con mayor proporción de trabajadores informales los que necesiten mayor reforzamiento de la economía ante la esperada desaceleración en el mercado laboral. Los tres estados con mayores tasas de informalidad de acuerdo con el cuarto trimestre de la ENOE 2019 son Oaxaca (80.5 por ciento), Guerrero (79.3 por ciento) e Hidalgo (75.0 por ciento) (ver gráfica 14).

Gráfica 14. Tasa de informalidad laboral, por entidad federativa. México, cuarto de trimestre 2019



En el corto plazo, los efectos de la falta de liquidez, disminución de ventas, encarecimiento de los insumos, entre otras circunstancias adversas que enfrentan las pequeñas y microempresas ante la emergencia, puede llevarlas a su cierre definitivo lo cual generaría a su vez, la pérdida del empleo de sus trabajadores.

Ante este escenario, una alternativa para contener los riesgos mencionados son los créditos a la población con una calificación baja en buró de crédito, es decir, que hayan sido rechazados en otras ocasiones (CONEVAL, 2019e). Con ello, las micro y pequeñas empresas pueden encontrar un instrumento que les permita mantener a flote su actividad económica vigente y la de sus empleados.

Al respecto, entre los programas sociales que operan actualmente está el programa Microcréditos para el Bienestar que tiene por objetivo: “Fomentar la consolidación de las actividades productivas de las personas que inicien (Modalidad “Mes Trece” JCF) o cuenten (Modalidad Consolidación) con un Micronegocio a través de apoyos mediante financiamiento y, posteriormente, de apoyos mediante asesoría y capacitación” (DOF, 2020g).

El programa proporciona un financiamiento sin intereses de \$6,000 que se entregan de forma individual, asimismo, quienes reintegren en su totalidad el primer apoyo pueden acceder a un segundo financiamiento sin intereses por \$10,000 y a un tercer financiamiento de \$15,000.

Esta intervención podría fortalecerse ya que busca incrementar la productividad y la permanencia de los pequeños negocios, así como facilitar el tránsito hacia la formalidad; una externalidad positiva que traería la expansión y fortalecimiento del programa es generar mayor integración de cadenas productivas locales, lo cual disminuirá la dependencia de comunidades a las que se dirige (municipios de media, alta y muy alta marginación) (DOF, 2020g).

Considerando el contexto de emergencia, se sugieren las siguientes adecuaciones al programa de Microcréditos para el Bienestar al considerarlas oportunas:

- **Ampliar el periodo de vencimiento del crédito para que una mayor proporción de población pueda solicitar el apoyo.** Las Reglas de Operación 2020 (ROP 2020) del Programa establecen que para el reembolso del financiamiento se contarán con tres meses de gracia y se llevará a cabo hasta en doce pagos mensuales, asimismo, el programa incentiva el pronto pago al otorgar un beneficio adicional a quienes hayan recibido un primer financiamiento y lo reembolsen en su totalidad a través de mensualidades. Sin embargo, la evidencia en este tipo de intervenciones señala que, si el periodo de vencimiento del crédito es más amplio, la población en mayor pobreza tiene mayor probabilidad de hacer uso de éste (CONEVAL, 2018e).
- **Considerar que los préstamos en un primer momento ayuden a financiar el consumo privado de los beneficiarios, mientras que en el mediano plazo y con montos mayores pueden ser invertidos en las actividades productivas** que vienen desarrollando los microempresarios y que ya tienen cierto nivel de consolidación, por lo que la intervención podría plantearse como objetivo de corto plazo mantener el ingreso de las familias y en el mediano plazo reactivar su capacidad productiva y en este sentido considerar la factibilidad de esperar el reembolso del primer préstamo para otorgar el segundo.
- **Analizar la pertinencia del apoyo de la estrategia “Mes Trece” del programa Jóvenes Construyendo el Futuro.** En las ROP 2020 el programa busca otorgar apoyos a los becarios del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro (JCF), a través de la Estrategia “Mes Trece”; es decir, cuando los becarios se gradúan son elegibles para recibir un apoyo del programa de Microcréditos con el que pueden iniciar un negocio. Considerando el monto del apoyo de Microcréditos y la baja actividad económica que se espera a raíz de la emergencia es poco probable que un apoyo para iniciar un negocio muestre los resultados esperados, por lo que se considera relevante analizar si ese es el apoyo idóneo para estos jóvenes en el contexto actual.

Por otro lado, las medidas anunciadas por la Junta de Gobierno del Banco de México a través del comunicado, publicado el 21 de abril de 2020, entrarán en vigor en septiembre de 2020, con excepción de la concertación de operaciones de coberturas cambiarias liquidables por diferencias en dólares. El conjunto de medidas supone recursos hasta 750,000 millones de pesos para facilitar que las instituciones de crédito cuenten con liquidez para cumplir con el propósito de proveer financiamiento a la economía. De las diez medidas que ha decidido implementar Banco de México, en particular la 7 y 8 podrían representar instrumentos para aliviar algunas presiones sobre las micro, pequeñas y

medianas empresas (MIPYMES) en un entorno económico adverso (Banco de México, 2020):

- Provisión de recursos a instituciones bancarias (banca múltiple y de desarrollo) para canalizar crédito a MIPYMES y a personas físicas afectadas por la pandemia. Estos recursos podrán ser combinados con los programas de garantías que instrumenten la banca de desarrollo y las instituciones de fomento. El monto de este programa será de hasta 250,000 millones de pesos.
- Facilidad de financiamiento a instituciones de banca múltiple garantizada con créditos a corporativos para el financiamiento de la MIPYMES. Apertura temporal de financiamiento garantizado con créditos a empresas que emiten deuda bursátil, con el objetivo de que este financiamiento se canalice a MIPYMES. El monto de este programa será de hasta 100,000 millones de pesos que podrá ajustarse según las condiciones de los mercados financieros. El financiamiento tendrá un plazo entre 18 y 24 meses con un costo igual al objetivo para la tasa de interés interbancaria a un día y el registro y seguimiento de los créditos se hará a través de un banco de desarrollo o institución de fomento.

Estas medidas operarán a través de instituciones de banca múltiple y de banca de desarrollo; si bien pueden incidir en una reducción en la tasa de interés a la que se llevan a cabo dichos préstamos para mejorar el acceso de las MIPYMES a los créditos será necesario analizar cuáles requisitos en el otorgamiento de financiamiento pueden flexibilizarse para que este sector haga uso efectivo de la inyección de liquidez, ya que antes de la pandemia existían restricciones normativas que limitaban la aprobación de créditos. Para ello, es necesario considerar que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores regula estos aspectos.

Una alternativa en el ámbito de las microfinanzas es el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural (PRONAFIM) que se mantuvo en operaciones hasta 2019.³¹ Su objetivo era otorgar servicios de microfinanzas con mejores condiciones a los y las microempresarias, promoviendo la creación de unidades económicas y el incremento de la productividad de las ya existentes. El PRONAFIM otorgaba dos tipos de apoyos: 1) Líneas de crédito clásicas y estratégicas para dispersar los recursos en forma de microcréditos a través de instituciones de micro financiamiento, y; 2) Apoyos no crediticios para fomentar el desarrollo de capacidades financieras y empresariales, mediante acciones de capacitación e incubación de actividades productivas. Éste beneficiaba a las y los microempresarios que enfrentan limitaciones para acceder a servicios de microfinanzas con mejores condiciones, aunque más de 90 por ciento de los créditos se concentraba en mujeres. En ese sentido, sería pertinente identificar elementos que ante la actual emergencia se pudieran retomar.

³¹ El PRONAFIM fue resultado de la fusión de dos programas: el Fideicomiso del Fondo de Micro financiamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR) y el Fideicomiso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (FINAFIM). Hasta antes de la fusión de estos fideicomisos, en el periodo 2015-2016, cada programa contaba con sus propias definiciones de poblaciones potencial y objetivo y con padrones de beneficiarios separados.

Otro mecanismo para afrontar la contracción de la actividad económica son las intervenciones que incentivan el empleo temporal:

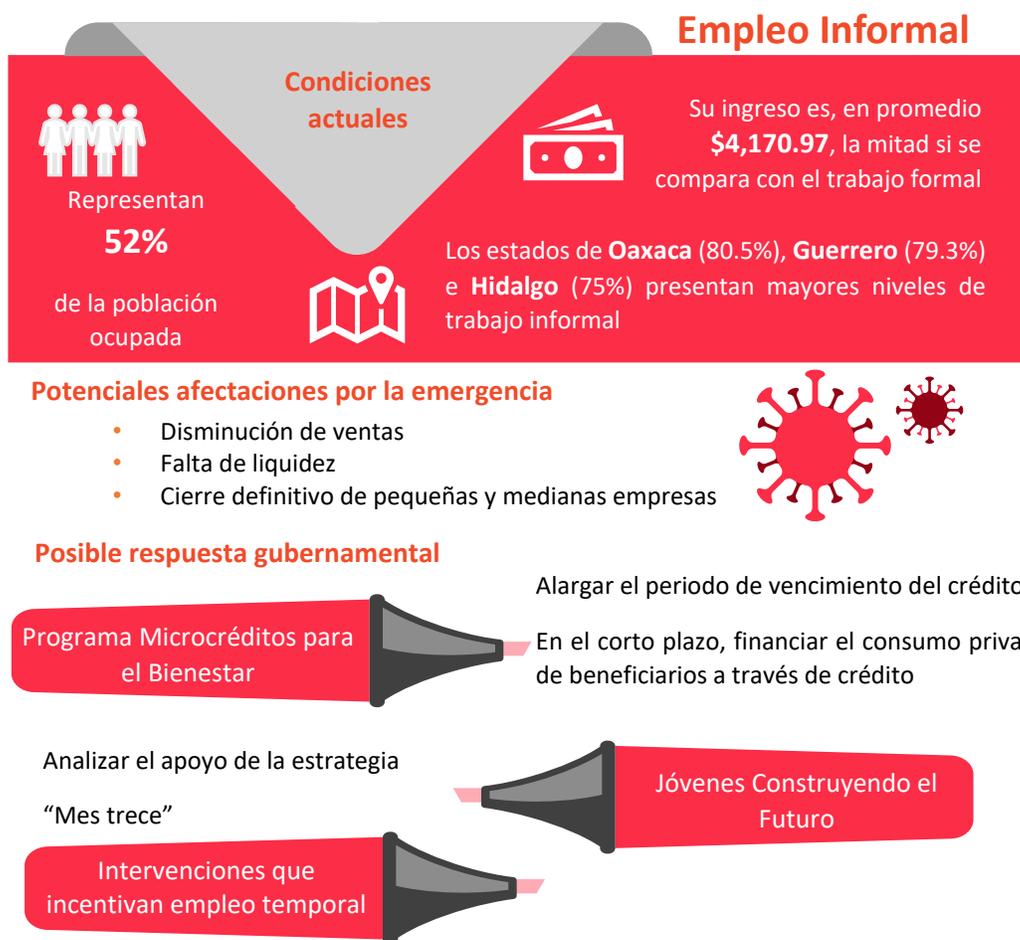
- La Comisión Europea contempla actualmente una iniciativa para proporcionar subsidios públicos para ayudar al mantenimiento del empleo en los países más afectados por el coronavirus; de esta manera se busca que los países pongan en marcha sistemas de trabajo temporal, otorgando a las empresas subsidios públicos que les permitan mantener empleados a sus trabajadores y seguir pagándoles el salario, aunque su actividad se haya reducido por la pandemia lo que se hubiera traducido en su despido.³²
- En México, hasta 2018, se contaba con el Programa Empleo Temporal (PET) el cual buscaba impactar en las actividades productivas de municipios clasificados como de muy alta, alta y media marginación o con alta pérdida de empleo, mediante un apoyo económico para la adquisición o arrendamiento de materiales, herramientas, maquinaria o equipo, así como costos de transporte necesarios para realizar los proyectos autorizados.³³ Al respecto, es importante considerar su reactivación, ya que se cuenta con infraestructura y experiencia ampliamente documentada para facilitar su operación de manera relativamente rápida. El programa era operado por las secretarías de Desarrollo Social, Medio Ambiente y Recursos Naturales y Comunicaciones y Transportes, por lo que podía accionar el desarrollo de actividades de diversos sectores que traía beneficio comunitario como el de la habilitación de caminos rurales, reconstrucción de vivienda a partir de desastres naturales, por mencionar algunos.

³² Información disponible en:

https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/04/01/economia/1585751017_171668.html

³³ Información disponible en: <http://www.sct.gob.mx/pet-sct/>

Figura 4. Resumen sobre condiciones y posible respuesta gubernamental en materia de Empleo Informal. México, 2020



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

- Ingreso de las personas y los hogares

Dada la restricción en el empleo y la liquidez en el mercado por los choques de las demandas interna y externa, se prevé que los hogares mexicanos tendrán dificultades en el ingreso, causando afectaciones directas en los niveles de bienestar económico, y por ende en los niveles de pobreza (Banco Mundial, 2020).³⁴

³⁴ El bienestar económico es uno de los tres grandes espacios analíticos que contempla la metodología de la medición multidimensional de la pobreza. Este se analiza a partir del ingreso del que disponen las personas para la adquisición de bienes y servicios en el mercado, específicamente el ingreso corriente, el cual representa el flujo de entradas, no necesariamente monetarias (puede incluir los productos recibidos o disponibles en especie, entre otros), que les permiten a los hogares obtener los satisfactores que requieren, sin disminuir los bienes o activos que poseen. Asimismo, la línea de pobreza por ingresos permite diferenciar si las personas tienen un ingreso suficiente o no (CONEVAL, 2019b).

En específico, se necesita que las familias mexicanas cuenten con el capital necesario a fin de amortiguar los efectos de la falta de ingresos y las repercusiones en la economía nacional. Para ello, los tres órdenes de gobierno – federación, estados y municipios – deberán trabajar de manera coordinada a fin de fortalecer los esfuerzos ya existentes con el objetivo de potencializar los posibles efectos de todas las intervenciones que buscan alterar positivamente el bolsillo de los hogares.

Lo anterior con la intención de satisfacer las necesidades más básicas, y con ello reactivar las economías locales. Para ello, es necesario considerar las líneas de pobreza por ingreso dependiendo del ámbito de la localidad realizadas mensualmente por el CONEVAL (ver cuadro 5), a fin de generar un piso mínimo de ingreso principalmente entre las familias que se encuentran sin un ingreso fijo debido a la emergencia.

Cuadro 5. Líneas de Pobreza por Ingresos. México, marzo 2020

Ámbito	Línea de Pobreza Extrema por Ingresos (Canasta alimentaria)	Línea de Pobreza por Ingresos (Canasta alimentaria más no alimentaria)
Rural	\$1,169.9	\$2,097.1
Urbano	\$1,637.1	\$3,224.8

Fuente: Estimación del CONEVAL.

Adicionalmente, con la colaboración de los tres órdenes de gobierno se propone generar un impacto positivo en el gasto de los hogares mexicanos por medio de subsidios temporales en el costo de los servicios básicos de la vivienda, por lo menos durante los meses que dure la emergencia. Por ejemplo, el pago de energía eléctrica de la que está a cargo la federación, o los sistemas de agua cuya administración es en general municipal, estatal o mixta, según sea el caso.

Por su parte, es necesario que todos los programas federales que hacen transferencias monetarias directas a la población sigan operando satisfactoriamente, ya que dichos apoyos son esenciales para el sustento de muchos hogares mexicanos, en particular aquellos que se encuentran en los primeros deciles de ingreso (los más pobres) como se vio anteriormente.

- En este sentido, Programas como Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez (SEP), Programa de Atención a Personas con Discapacidad, Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez, Programa de Becas Elisa Acuña, Jóvenes Escribiendo el Futuro, Jóvenes Construyendo el Futuro, entre otros deben de garantizar su continuidad durante la duración de la pandemia, dado que no existen otros mecanismos inmediatos de atención.
- Asimismo, se recomienda ajustar la estructura programática existente a fin de extender la cobertura de dichos programas (el análisis específico sobre este punto se presenta más adelante). Vale la pena señalar que la política actual enfatiza

apoyar las zonas con alto índice de marginación (rurales principalmente), con lo cual las zonas urbanas se consideran en menor medida, aun cuando presentan altos porcentajes de pobreza y podrían ser más afectadas por la pandemia debido a la concentración de personas.

- La dispersión de las transferencias de estas intervenciones deberá estar acompañada por estrategias eficientes de comunicación, ya sea por medio de la institución bancaria correspondiente o la “mesa de pago” dependiendo del caso.³⁵
- Otro programa que puede ser de utilidad en la dispersión de recursos, en particular a la población que se encuentra en tránsito migratorio o expósitos es el Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural a cargo de la Secretaría de Bienestar. Este programa atiende prioritariamente a las personas que habitan en zonas de población mayoritariamente indígena, con alto o muy alto grado de marginación o con altos índices de violencia. El programa considera la entrega de apoyos directos económicos mediante tarjetas y/o cheques, equivalentes al menos a una Unidad de Medida y Actualización (UMA)³⁶ mensual vigente, y apoyo directo en especie, para cubrir primeras necesidades, tales como alimentos, habitación, higiene sanitaria, centros de apoyo, o similares; o para la transportación y/o traslados, ya sea de emergencia o cualquier otro. El Comité técnico del programa, conformado por personal de la Secretaría de Bienestar determina las situaciones de emergencia social o natural y toma las decisiones de operación específicas a cada emergencia. La limitante principal del programa es la coordinación de una estrategia en campo que permita identificar a su población y otorgar los mecanismos de pago.

³⁵ Las mesas de atención son un punto temporal de atención a los/las becarios/as y las familias beneficiarias del Programa en las que se les orienta, facilita y agiliza la gestión y resolución de trámites, relacionados con el mismo. Entre diferentes actividades, las mesas de atención realizan el pago de la población atendida en aquellas comunidades donde no existe una red de instituciones para recibir su apoyo.

³⁶ La Unidad de Medida y Actualización (UMA) es la referencia económica en pesos para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores. Información disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/uma/>

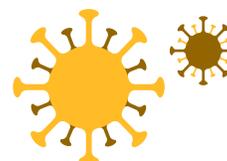
Figura 5. Resumen sobre condiciones y posible respuesta gubernamental en materia de ingreso de las personas y los hogares. México, 2020

Ingreso de las personas y los hogares

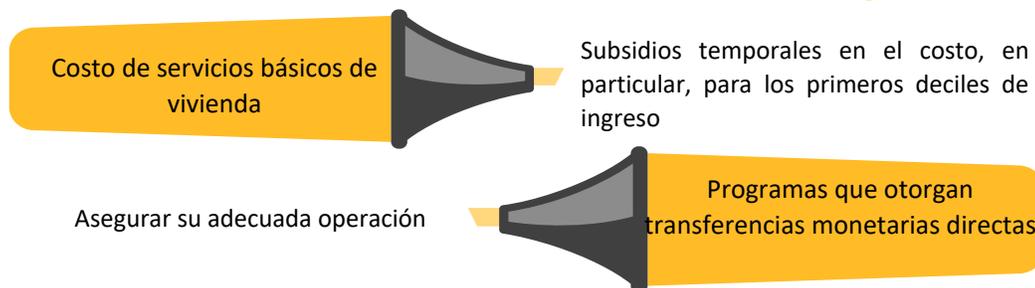


Potenciales afectaciones por la emergencia

- Afectaciones directas en el bienestar económico de los hogares, y, por ende, en los niveles de pobreza



Posible respuesta gubernamental



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Medidas a mediano y largo plazo

- Ingreso y trabajo

En el mediano y en el largo plazo, es necesario considerar que, si los instrumentos de protección social que se implementan en la actualidad no son los ideales para cubrir los riesgos que disminuyen el ingreso de los hogares, como los contextos de crisis sanitarias o fenómenos naturales, se deben diseñar e implementar nuevas políticas y programas. Estas deberán proteger de modo integral a los individuos y sus hogares, y deberán garantizar el acceso, su sostenibilidad financiera y coordinación de tal forma que exista una red que impulse la capacidad de recuperación del nivel de consumo. Este deberá estar integrado conceptual e institucionalmente, proporcionando cobertura para toda la población, y disponer de instrumentos para enfrentar tanto los riesgos de largo como de corto plazo, entre otras características. Una red de protección social implica aumento en costos fiscales, por tanto, supone una reforma fiscal, al mismo tiempo una renta básica

puede hacer factible una reforma fundamentada en una ampliación de la base fiscal sin afectar a la parte baja de la distribución del ingreso.

Para ello es indispensable analizar nuevos instrumentos y estrategias para proteger a la población más vulnerable, así como desarrollar nuevos mecanismos institucionales de coordinación y sistemas de identificación e información comunes para todos los programas dirigidos a la población de bajos ingresos, con la intención de que, en el futuro, como país, estemos mejor preparados para afrontar crisis ambientales o sanitarias.

En este sentido, se considera pertinente consolidar la protección social en pensiones estableciendo una pensión universal mínima de retiro y de invalidez para todos financiada con impuestos generales. Además, se considera necesario tener en cuenta los siguientes mecanismos para que existan medidas institucionalizadas de largo plazo que garanticen seguridad ante riesgos:

- a) Seguro de desempleo contributivo. Este no deberá afectar las pensiones de retiro, con base en dos posibles modelos: sistema de reparto y sistema de cuentas individuales.
- b) Renta básica ciudadana. Transferencia monetaria a la población como estrategia de no exclusión.
- c) Piso mínimo solidario. Transferencia monetaria a la población como estrategia de no exclusión de la población pobre que, a diferencia de la renta básica ciudadana, puede ser no aceptada por individuos con mayores ingresos y transferida a grupos vulnerables.

Derechos sociales

El actual contexto de crisis sanitaria, acompañado de los efectos económicos y sociales que de éste se derivan, presentan un riesgo no solo para la garantía del ingreso y el trabajo de la población, pues el ejercicio de los derechos sociales consagrados en la LGDS también se pone en riesgo en el corto, mediano y largo plazo. Si bien es necesario que el Estado mexicano garantice la totalidad de estos derechos, en este apartado se hace énfasis en tres derechos sociales que el CONEVAL considera, debido a sus repercusiones inmediatas en el bienestar de la sociedad, que requieren de especial atención durante y después de la pandemia: alimentación, salud, vivienda y educación.

Alimentación

El abastecimiento alimentario es un reto, debido principalmente a las posibles afectaciones en las cadenas de producción y distribución, por las medidas de distanciamiento para evitar la propagación de la enfermedad. Aunado a ello, según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) (2020b), estas medidas, que afectan también la libre circulación de las personas – como la población jornalera agrícola migrante –, podrían repercutir en la producción agrícola al no contar con la mano de obra suficiente para cosechar y recolectar los productos de temporada, afectando el comportamiento de los precios en el mercado. Aunque hasta el momento el suministro de alimentos y los mercados de gran parte de los

productos han permanecido estables, esta situación sanitaria pondrá a prueba, en las siguientes semanas y meses, el sistema alimentario mexicano.³⁷

Por lo aquí expuesto, es necesario buscar alternativas para mitigar los efectos de la pandemia a fin de garantizar el derecho a una alimentación sana en el corto plazo. Para ello, se deberán considerar los recursos materiales, económicos y humanos ya existentes con el fin de proveer a cada persona de los insumos necesarios para contar con una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad.

La implementación del Programa Abasto Rural (PAR Diconsa), que distribuye 23 productos contenidos en la canasta básica en localidades de alta o muy alta marginación a través de sus 272 tiendas rurales, y el Programa de Abasto Social de Leche (LICONSA) deberá ser garantizado en todo momento y continuar con las acciones que aseguran la estabilidad de los precios en sus tiendas, instruyendo a los operadores a tomar medidas sanitarias necesarias e inclusive estableciendo horarios de atención por familia para evitar aglomeraciones. Asimismo, se recomienda fortalecer el Programa de Precios de Garantía que compra maíz y frijol a productores locales y pequeños, mismo que se vende en las tiendas Diconsa, y aprovechar la infraestructura física de Diconsa, así como los vehículos y la logística operativa con la que cuenta Seguridad Alimentaria Mexicana para distribuir los productos a nivel nacional.

Por último, se deberá dar especial seguimiento al PEC a fin de impulsar la producción agropecuaria en el país, y con ello evitar alteraciones significativas en los precios de los alimentos. Asimismo, la PROFECO deberá seguir de cerca el comportamiento del mercado con el objetivo de detectar a tiempo las alzas injustificadas en los precios de los distintos productos.

Otras intervenciones que cuentan con evidencia de posibles impactos positivos en el acceso a la alimentación son las que consisten en asistir a los sistemas de mercado existentes para mejorar la situación de las personas afectadas por la crisis, particularmente aquellas que se enfocan en brindar apoyos para la liquidación de existencias, apoyo para el cuidado de la salud de los animales y el ganado, ya sea por medio de transferencias monetarias condicionadas o no condicionadas, y la provisión de cupones para el consumo de mercados específicos (CONEVAL, 2019d). En este sentido, se ha encontrado que:

- Estas intervenciones regularmente tienen impactos positivos en la seguridad alimentaria de los hogares y en el ingreso de los actores del mercado que las reciben. No obstante, para asegurar un impacto positivo en la seguridad alimentaria de los hogares, se sugiere que éstas se lleven a cabo en el momento adecuado y que tengan una cobertura suficiente de todos los actores del mercado.

³⁷ Hasta el momento, solo se ha registrado un aumento injustificado de precios en productos como frijol, maíz y tortilla, por lo que la PROFECO emitió apercibimientos y solicitudes de información a 26 empresas distribuidoras de estos alimentos.

- Algunas investigaciones sugieren que la implementación de intervenciones de apoyo a los mercados, complementadas con cupones para adquisición de bienes, podrían derivar en una mayor seguridad alimentaria.³⁸

La crisis sanitaria también tiene posibles efectos en la seguridad alimentaria, ya que pueden verse afectadas las personas que pierdan su fuente de ingresos y/o la población en general si los eslabones de la cadena de suministro de alimentos llegaran a encontrarse en riesgo. Adicionalmente, en la actualidad, por el cierre de las escuelas públicas, niñas y niños que dependían de los programas alimentarios para asegurar al menos una comida al día, se encuentran en riesgo de padecer hambre. Asimismo, los hogares cuyas jefas o jefes de familia, han perdido su fuente principal de ingreso, tendrán serias complicaciones para llevar comida a su mesa (Cullen, 2020).

Con respecto a las cadenas de producción, existen riesgos por las reducciones de movilidad, tanto de personas migrantes jornaleras como de mercancías al mercado internacional y nacional. Existe la posibilidad de que, si no se aseguran las cadenas de suministro, los alimentos perecederos se perderán, por lo cual, debe ponerse especial atención en pequeños productores, pues son ellos quienes corren el mayor riesgo de que sus cosechas no lleguen al mercado (Cullen, 2020).

El cierre de las escuelas y, por ende, la suspensión de los programas de alimentación escolar, considerado por la FAO (FAO, 2020) como una de las principales fuentes que garantizan la alimentación segura y el estado nutricional de miles de niñas, niños y adolescentes, es un desafío ante la emergencia nacional.

Existen diversos programas en los tres órdenes de gobierno cuyo diseño contempla algún componente enfocado a brindar servicios de alimentación en las escuelas, por el momento cerradas; por ejemplo, en el orden federal los programas como Escuelas de Tiempo Completo (SEP), Servicios de Guardería (IMSS) y el Programa de Apoyo a la Educación Indígena (INPI) y en las entidades federativas los recursos federalizados del FAM-AS (SNDIF), que es el fondo de gasto federalizado que financia la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria y que considera el financiamiento de los desayunos escolares en las escuelas públicas, el cual en 2018 atendió a 5,942,325 niñas, niños y adolescentes en condiciones vulnerables.³⁹

En este escenario, sería deseable que los programas otorguen despensas a las familias beneficiadas, en lugar de los servicios alimentarios provistos a niñas y niños en las escuelas. No obstante, dadas las restricciones normativas y operativas, aquel que cuenta con mayor viabilidad de operar esta transformación es el FAM-AS cuyos recursos financian la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria que ya contempla estos mecanismos (la entrega de despensas) y además se dirige a la población más vulnerable como niñas, niños, mujeres embarazadas, personas con discapacidad y adultos mayores. Adicionalmente, los recursos del FAM-AS pueden concurrir con los de la entidad

³⁸ Estos estudios no permiten comparar entre la conveniencia de utilizar cupones o dinero en efectivo.

³⁹ Información disponible en :

[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ERG33/Paginas/Fondo_de_Aportaciones_Multiples-\(FAM\).aspx](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ERG33/Paginas/Fondo_de_Aportaciones_Multiples-(FAM).aspx)

federativa, lo que incrementa el potencial del apoyo; al ser operado por los DIF estatales que se encuentran fuertemente vinculados en el territorio, se incrementa la eficacia y oportunidad en la entrega de los apoyos.

Al respecto, Seguridad Alimentaria Mexicana ha iniciado colaboraciones con los gobiernos estatales y municipales, los congresos y los Sistemas Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF) en los estados de Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Sinaloa, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Durango, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Zacatecas y Tabasco, así como con el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) para la entrega de despensas.

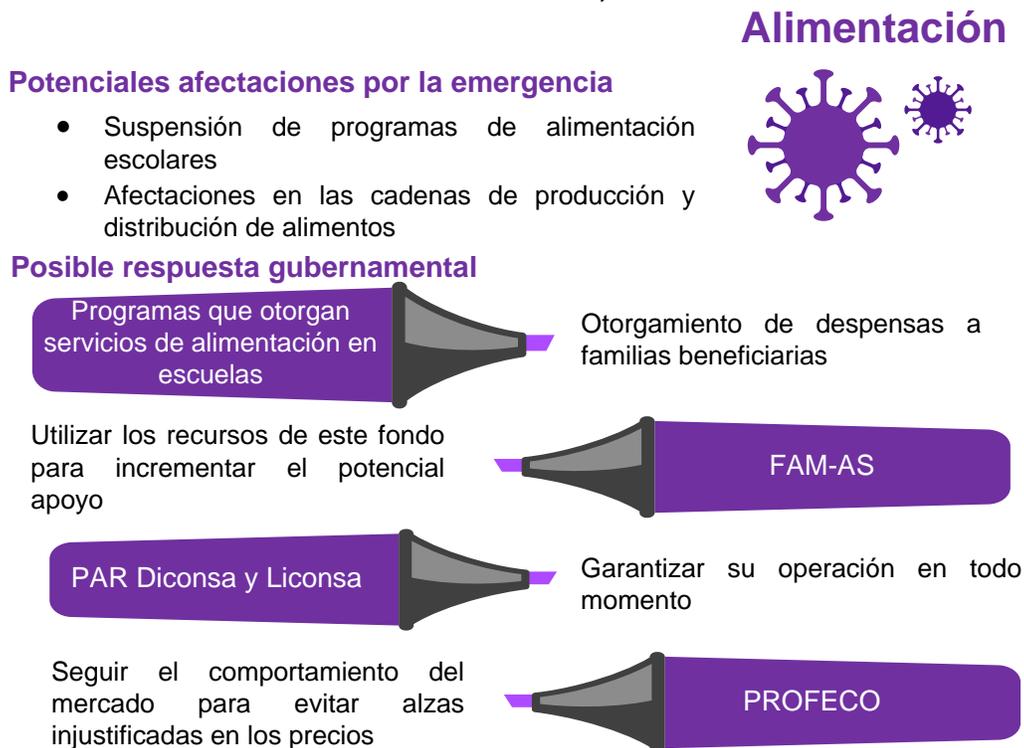
Por su parte, también se podría retomar por un periodo corto la utilización de cupones para la adquisición de alimentos a fin de atender la crisis que hoy se presenta. Al respecto, la evidencia ha señalado lo siguiente:

- Las transferencias monetarias no condicionadas (TMNC) y los cupones para la adquisición de alimentos ayudan a mejorar la seguridad alimentaria de los hogares. Destaca que las TMNC derivan en mejoras en la diversidad y la calidad de la dieta, respecto de las transferencias de alimentos en especie; no obstante, estas últimas tienen mayor éxito en aumentar la ingesta calórica (CONEVAL, 2019d).
- Asimismo, la evidencia sugiere que las TMNC pueden ser una estrategia eficiente para brindar asistencia humanitaria, al representar menores costos por beneficiario que los cupones y que la distribución de alimentos en especie, en ese orden. Además, la provisión de TMNC tiene el potencial de ayudar a la economía local (Doocy y Tappis, 2017).

Un ejemplo mexicano que podría servir de base para analizar la implementación de un programa de estas características es la Tarjeta Sin-Hambre operada por Diconsa. Aunque se recomienda que sea un programa emergente, implementado solo durante la emergencia, debido a los efectos negativos que genera en los mercados locales (CONEVAL, 2019a).

Adicionalmente, se recomienda utilizar las instalaciones ya existentes de los espacios originalmente empleados como comedores escolares o comunitarios para la concentración y distribución de los alimentos estableciendo horarios de entrega (para evitar aglomeraciones) y siguiendo las directrices sanitarias ya adquiridas por el personal de la comunidad que opera diariamente este ámbito.

Figura 6. Resumen sobre condiciones y posible respuesta gubernamental en materia de alimentación. México, 2020



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Salud

En el contexto de atención a la pandemia, el adecuado funcionamiento del sistema de salud y la correcta aplicación de las medidas de seguridad sanitarias, publicadas por el Gobierno Federal el 30 de marzo de este año (Secretaría de Salud, 2020), serán fundamentales.

En este sentido, y de acuerdo con la CEPAL, esta crisis encuentra a América Latina con sistemas de salud fragmentados y sin cobertura universal, en donde más de 47 por ciento de la población no tiene acceso a la seguridad social (CEPAL, 2020c). En este escenario México no es la excepción, de acuerdo con datos de la última medición de pobreza realizada por el CONEVAL en 2018⁴⁰, 20.2 millones de personas en México no contaban con acceso a los servicios de salud, es decir, 16.2 por ciento de la población y otros 71.7 millones de personas no contaron con acceso a la seguridad social, lo que representa 57.3 por ciento de la población nacional.

⁴⁰ La información está disponible en <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx>

Entre 2016 y 2018 el porcentaje de la población que no tenía acceso a los servicios de salud presentó un aumento de 0.6 puntos porcentuales, lo que representó un incremento de 19.1 a 20.2 millones de personas.

Específicamente, en 2018, 52.8 millones de personas reportaron estar afiliadas al Seguro Popular. En este sentido, el Seguro Popular contaba con el mayor número de afiliados, excediendo el reportado por el IMSS, lo que les permitía acceder a los servicios médicos. En noviembre de 2019 se publicó el Decreto por el cual se crea el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) (DOF, 2019b) y desaparece la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, encargada de operar el Seguro Popular.

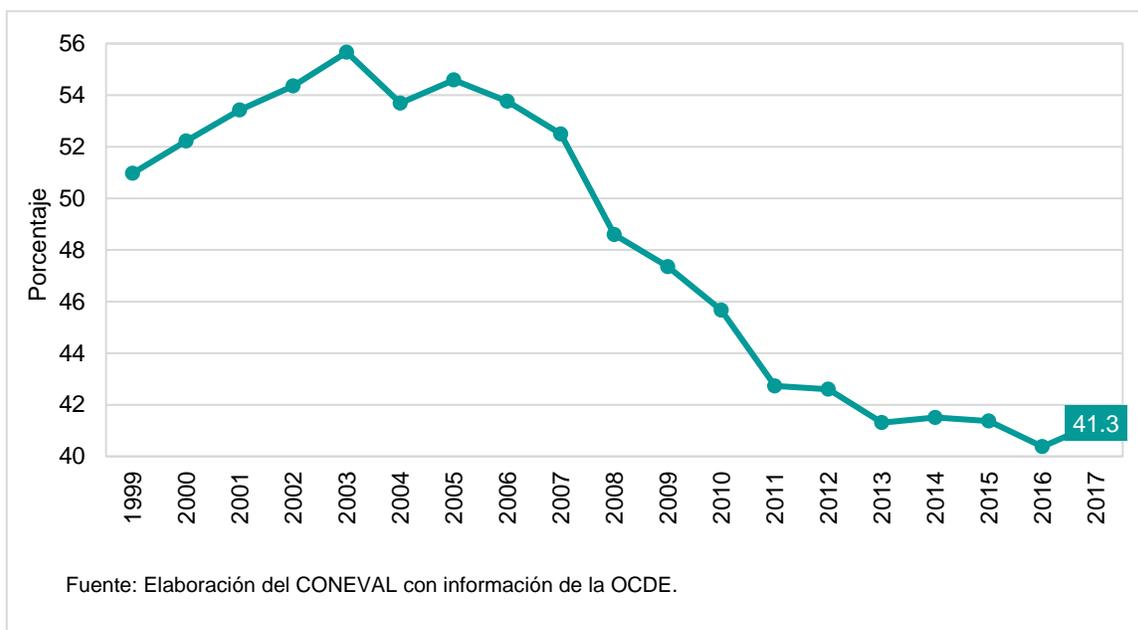
Asimismo, en 2018, la población que no reporta acceso a instituciones de salud pública (IMSS, ISSSTE, ISSSTE estatal, PEMEX, Defensa o Marina) ni seguro médico privado u otras instituciones médicas, ni al Seguro Popular fue de 20.2 millones de personas. Esta población demandará acceso a los servicios de salud a través del INSABI, ya que, al desaparecer el Seguro Popular, la población que estaba afiliada a dicho programa recurrirá a esta nueva atención, por lo que el sistema de salud mexicano deberá tener en cuenta a estos sectores, con el fin de que se asegure y garantice su atención sin ninguna cuota de por medio.

Adicional a lo anterior, persisten desigualdades entre los diferentes sistemas de atención a la salud tanto en el régimen contributivo como en el no contributivo. Por ejemplo, en 2015, el porcentaje de gasto público en las personas con seguridad social ascendió a 28.5 por ciento, mientras que el de las personas sin seguridad social fue 24.3 por ciento como porcentaje del gasto total en salud; en este mismo año, el gasto per cápita total de las personas que no contaban con seguridad social fue de \$3,954.9, en comparación con \$5,644.7 de quienes contaban con seguridad social (CONEVAL, 2018).

En materia de accesibilidad económica al derecho a la salud, México es el tercer lugar entre los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) que menos recursos asigna para la salud: 5.8 por ciento del gasto total frente a 9 por ciento del promedio de los países miembros de este organismo en 2016 (CONEVAL, 2018). Además de lo anterior, del total de gasto en salud, las erogaciones directas de las familias, mediante gasto de bolsillo,⁴¹ se mantienen arriba de 40 por ciento entre 1999 y 2017 (gráfica 15). Lo anterior refleja que la mayor carga financiera es soportada por los hogares mediante el gasto privado. Esto es de relevancia, pues aquellas familias en situación de pobreza tienen menor capacidad económica para cubrir los gastos derivados de padecimientos de salud, especialmente en condiciones como la actual, en que se combinan un impacto económico adverso reflejado en la pérdida de ingresos y empleos con necesidades de atención médica.

⁴¹ Gasto de bolsillo: 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.

Gráfica 15. Gasto en salud financiado por los hogares (gasto de bolsillo). México, 1999 – 2017



En cuanto a los recursos con los que cuenta el sistema de salud para hacer frente a la emergencia encontramos que, en 2018, había en el país 2.4 médicos por cada 1,000 habitantes en comparación con el promedio de 3.5 en los países de la OCDE, mientras que en 2017 el número de camas totales por cada 1,000 habitantes reportado por México fue de 1.4, mientras que el promedio de la OCDE era de 4.7⁴² y, finalmente, la razón de camas censables fue de 0.7 por cada 1,000 habitantes en el país.⁴³ En el caso de las entidades federativas, para 2017, se puede observar una heterogeneidad en sus condiciones. Por ejemplo, Ciudad de México y el Estado de México contaban con 28.7 médicos y 10.3 médicos en contacto con el paciente por cada 10,000, respectivamente⁴⁴. Estas heterogeneidades por sí mismas pueden agravar el impacto de la emergencia sanitaria y con ello las vulnerabilidades y brechas existentes históricamente.

Respecto a la accesibilidad, a nivel nacional, en 2018, 92.9 por ciento de la población tardaría menos de dos horas en llegar a un hospital en caso de emergencia. Sin embargo, a nivel entidad federativa, mientras en estados como Colima el porcentaje es de 99.1⁴⁵ por ciento, en Chiapas es 76.1 por ciento, es decir, para esta última entidad, aproximadamente 1 de cada 4 personas tarda más de dos horas en llegar a un hospital. Eso representa un problema en el acceso efectivo al derecho a la salud y se profundiza

⁴² Información de la OCDE, disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/data-00349-en>

⁴³ La información se puede consultar en el Sistema de Información de Derechos Sociales, disponible en <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Sistema-de-informacion-de-derechos-sociales.aspx>

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Ibidem.

en el contexto de la pandemia, pues la rápida evolución de algunos casos requiere que su atención sea inmediata.

Por otro lado, la OMS ha declarado que las personas adultas mayores y las que padecen afecciones médicas preexistentes (como hipertensión arterial, enfermedades cardíacas, diabetes, entre otras) tienen mayor probabilidad de presentar complicaciones graves debidas a COVID-19, dificultando la recuperación o prolongando en tiempo requerido de atención y derivando con mayor frecuencia en fallecimientos.⁴⁶

Respecto a estos padecimientos, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT), en 2018, 10.3 por ciento de la población de 20 años o más contaba con un diagnóstico médico previo de diabetes; mientras que 75.2 por ciento de la población de 20 años o más tenían sobrepeso y obesidad, y 18.4 por ciento de personas de 20 años o más contaba con un diagnóstico médico previo de hipertensión.⁴⁷ Estas características de morbilidad de la población mexicana representan un factor en el aumento de la demanda de servicios de salud, ya que de acuerdo con la Organización Panamericana de Salud (OPS), la tasa de pacientes con COVID-19 que requerirían cuidados especializados en una unidad de cuidados intensivos en México podría sobrepasar seis por ciento que determinó la Secretaría de Salud, debido a la alta prevalencia de diabetes y otras enfermedades derivadas de la obesidad e hipertensión.⁴⁸

Otro factor sobre el aumento en la demanda de los servicios de salud son las personas dependientes. Se define como población dependiente a aquella que cuenta con acceso a servicios de salud por la transferencia de salud por parentesco, esto quiere decir que, en caso de que los familiares por medio del cual cuentan con dicho acceso quedaran desempleados, esta población también perdería, según el marco normativo aplicable, el acceso a servicios médicos.

Al respecto, en 2018 la población que declaró recibir acceso indirecto a servicios médicos por transferencia de algún pariente fue de 33.2 millones de personas. Recientemente, la STPS, dio a conocer que del 13 de marzo al 6 de abril se han perdido 346,878 fuentes de empleo en el país, lo que representa 1.7 por ciento de los 22 millones de empleos existentes, de acuerdo con datos de esta Secretaría (Presidencia de la República, 2020b). Dicha pérdida no solo implica la privación del ingreso laboral de las personas, sino también del acceso a los servicios de salud tanto de la o el trabajador como de sus dependientes, por lo que es necesario asegurar la estabilidad laboral de la población mexicana, con el fin de reducir la vulnerabilidad de las personas, así como no disminuir el acceso a los servicios de salud.

⁴⁶ Información de la Organización Mundial de la Salud, disponible en: <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/q-a-coronaviruses>

⁴⁷ Información de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2018, disponible en: https://ensanut.insp.mx/encuestas/ensanut2018/doctos/informes/ensanut_2018_presentacion_resultados.pdf

⁴⁸ Información de la Organización Panamericana de Salud, disponible en: <https://www.paho.org/hq/index.php?lang=es>

Sobre el acceso a los servicios de salud, de acuerdo con la información de la Secretaría de Salud, se observa una rápida ocupación de la infraestructura disponible y adaptada para atender pacientes de COVID-19, lo que repercute en la ocupación general hospitalaria, sobre todo en las entidades más afectadas por la pandemia como la ciudad de México, donde se registró, al 27 de abril, un 47 por ciento de ocupación hospitalaria general (Presidencia de la República, 2020). Considerando que, de acuerdo con la Secretaría de Salud, la proporción de población con COVID-19 que requiere hospitalización, equivalente a 38.8 por ciento de los casos confirmados, así como la tasa de crecimiento diario de los casos confirmados y sospechosos y la alta incidencia de comorbilidades que puede incrementar el número de casos graves (Secretaría de Salud, 2020b) es probable la saturación del sistema nacional de salud, lo que pone en riesgo la garantía de acceso efectivo de este derecho.

Lo anterior apunta a la necesidad de un incremento tanto inmediato como de largo plazo en la capacidad instalada del sistema de salud y el gasto público en la misma, que en 2018 equivalía a 2.8 por ciento del PIB, lo que ubica a México en el último lugar de la OCDE en este rubro. En este sentido, el Gobierno Federal ya ha anunciado una serie de reasignaciones presupuestarias para destinar al menos 181,000 millones de pesos más a la atención de la contingencia sanitaria (SHCP, 2019a), de igual manera se propone un incremento de 3.5 por ciento en el presupuesto destinado a programas prioritarios para la atención en salud para el ejercicio fiscal 2021 (SHCP, 2020a). No obstante, se requiere una asignación mayor que acerque el gasto en salud a 6.6 por ciento del PIB, que es el gasto promedio de la OCDE.

En consecuencia, es indispensable que el Estado mexicano implemente medidas para preparar al sistema de salud para que éste pueda enfrentar de manera efectiva y eficiente el incremento esperado en la demanda de los servicios de atención médica. Algunas de estas estrategias pueden girar en torno a los siguientes puntos:

- Liberar recursos para que los estados puedan fortalecer los servicios estatales y municipales de salud. En este sentido, es importante destacar que a partir de la desaparición del Seguro Popular e implementación del INSABI, existe incertidumbre sobre el esquema de financiamiento para los servicios de salud en los estados, por lo que será indispensable dar certeza sobre las fuentes de financiamiento y la continuidad en el flujo de los recursos para atender las necesidades derivadas de la emergencia.
- Continuar con la implementación de servicios, protocolos y un sistema de información homologados para todas las instancias que brinden atención de salud durante y después de las fases emergentes de la emergencia. En este sentido, es importante señalar que el 21 de abril de 2020 el Consejo de Salubridad General estableció medidas para la coordinación entre la federación, las entidades federativas y municipios sobre movilidad entre territorios, medidas de prevención, intercambio de información, entre otros (DOF, 2020d).

- Reorganizar y reforzar la capacidad resolutive los diferentes niveles de atención, a través de: 1) reforzar el equipo básico en el primer nivel de atención; 2) reorganizar y reforzar la capacidad resolutive de instalaciones de todos los niveles de atención (OPS, 2020). Con respecto a esto, se han registrado algunas acciones en días recientes para solventar algunas deficiencias ya expuestas, como la falta de recursos humanos para la salud mediante la contratación de profesionales de la salud y mano de obra calificada para atender la emergencia sanitaria en donde la Secretaría de la Defensa Nacional convoca a profesionales de la salud y mano de obra calificada (civiles y militares en situación de retiro) para trabajar de manera eventual ante la emergencia sanitaria. Los salarios oscilan desde los \$10,000.00 hasta los \$35,572.90 mensuales brutos.⁴⁹
- Aumentar la disponibilidad de camas para hospitalización previendo el aumento en la demanda de estos servicios. En este sentido, el Gobierno Federal anunció el proceso de reconversión hospitalaria que consiste en equipar hospitales de especialidades para atender a enfermos que necesiten cuidados intensivos, la estrategia permitirá contar con mil 283 camas equipadas con respiradores, monitores y personal médico capacitado, durante las tres fases de la pandemia en México. La reconversión hospitalaria se centrará en los nosocomios de la Ciudad de México y en el estado de México, donde se prevé la mayor cantidad de casos graves que requieran hospitalización. Así los hospitales que atenderán estos casos serán los Centros COVID-19: el Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias (INER) y el Instituto de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán, el Hospital General de México, el Hospital Juárez, el Hospital Infantil de México, el Hospital General Dr. Manuel Gea González y el Hospital Regional de Alta Especialidad de Ixtapaluca.⁵⁰
- Adecuar e integrar las acciones de los programas de seguridad social contributiva para brindar atención emergente a la población en condición de vulnerabilidad por condición laboral para paliar los efectos de la crisis en su ingreso dado el cese de actividades productivas.
- El 18 de marzo de 2020 se aprobó el Plan Estratégico para la Atención de la Contingencia COVID-19 del IMSS, dentro del cual se incluye la definición de la red de hospitales que atenderán los casos graves, delimitando que hay 70 hospitales a donde será enviada la mayor parte de los pacientes que requieran hospitalización y 20 hospitales más de reconversión hospitalaria en los que se concentrará la atención de los casos más críticos (IMSS, 2020a).
- El 1° de mayo, el IMSS presentó el Modelo de Atención Solidario para pacientes COVID-19 a población abierta, cuyo objetivo es brindar atención a personas con

⁴⁹ Información disponible en: <https://www.gob.mx/sedena/articulos/contratacion-de-profesionales-de-la-salud-y-mano-de-obra-calificada-para-atender-la-emergencia-sanitaria-ocasionada-por-el-coronavirus?idiom=es>

⁵⁰ Información disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2020/03/COVID-19-reconversion-hospitales-pacientes-graves-coronavirus/>

síntomas de COVID-19 y canalizarlos a hospitales con camas y ventiladores disponibles (IMSS, 2020b).

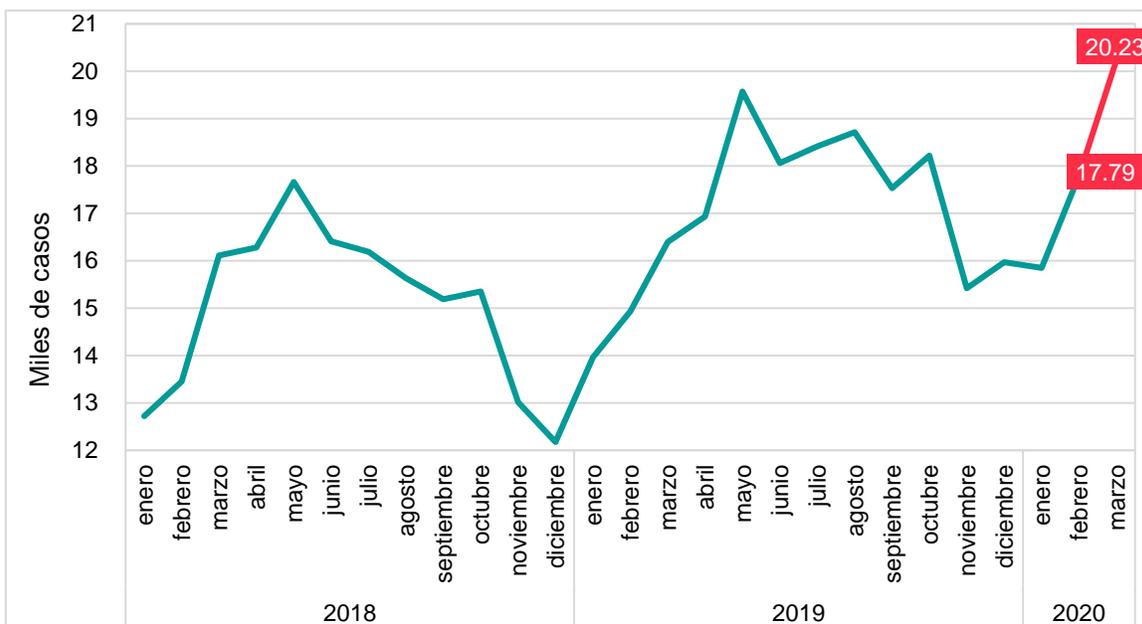
La emergencia sanitaria actual también tiene efectos en la salud mental de la población, y en ese sentido es indispensable implementar acciones que permitan mitigar sus efectos. La Secretaría de Salud, en coordinación con el Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) lanzó un cuestionario para la detección de riesgos a la salud mental COVID-19⁵¹ con el cual busca evaluar las condiciones de salud mental de la población y brindarle asesoría y seguimiento, sin embargo, este instrumento es todavía escasamente difundido, por lo cual se requiere intensificar los esfuerzos para que llegue a un mayor número de personas y con ello se prevengan problemas de salud mental. Asimismo, habilitó atención telefónica para brindar apoyo emocional las 24 horas del día, a través de la Línea de la Vida, de la Comisión Nacional de Adicciones, de los Centros de Integración Juvenil y de Locatel.

En este contexto de confinamiento, también se ha registrado un aumento en los casos de violencia familiar y violencia de género. En el caso de la violencia familiar, entre febrero y marzo de 2020 aumentaron los casos en un 13.7 por ciento, mientras que los casos asociados a la violencia de género aumentaron en un 12.9 por ciento (ver gráfica 16 y 17). Al respecto, la Secretaría de Salud activó la atención a mujeres víctimas de violencia de género y violencia sexual en los Servicios Especializados de Atención a la Violencia.

La evidencia sugiere que aumentar la seguridad económica a través de redes de seguridad social (incluyendo transferencias monetarias y servicios complementarios), particularmente para los hogares pobres, puede reducir la violencia contra mujeres y niños a niveles significativos.

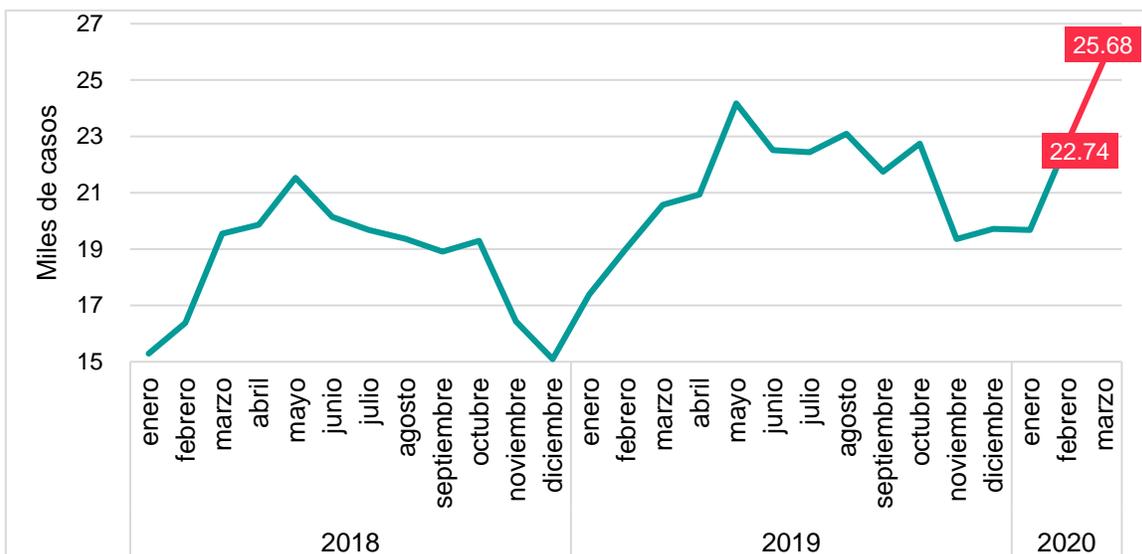
⁵¹ El cuestionario está disponible en <https://www.misalud.unam.mx/COVID19/?fbclid=IwAR1OhpkHFE0hH2-tyaA2NCpccG2H1SlSjERomsBCxTwx9b9x-b-rwaKYgg0>

Gráfica 16. Número de casos de violencia familiar. México, 2018 – 2020



Fuente: Elaboración del CONEVAL con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Reportes de incidencia delictiva al mes de marzo 2020.

Gráfica 17. Número de casos delictivos asociados a violencia de género. México, 2018 – 2020



Fuente: elaboración del CONEVAL con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Reportes de incidencia delictiva al mes de marzo 2020 (Nueva metodología).

a/ Se consideraron delitos asociados a violencia de género las siguientes tipificaciones: abuso sexual, acoso sexual, feminicidio, hostigamiento sexual, violación equiparada, violación simple, violencia familiar, violencia de género en todas sus modalidades distinta a la violencia familiar.

Vivienda

Los servicios básicos de la vivienda representan una dimensión de carencia medida por el CONEVAL y se encuentran estrechamente relacionados con la garantía del ejercicio del derecho a la salud en el contexto actual. En específico, la carencia de agua entubada dentro de la vivienda refiere a la capacidad de los hogares para sostener recomendaciones de higiene y prevención básica como las requeridas por la coyuntura actual (lavado de manos).

Según recomendaciones del Gobierno Federal, el lavado de manos con agua y jabón es una actividad que debe realizarse con frecuencia (entre 10 y 20 veces durante el día), sobre todo para poblaciones de riesgo (Secretaría de Salud, 2020a). Adicionalmente, limpiar y desinfectar todas las superficies que son tocadas frecuentemente, así como realizar baño, cambio y aseo de ropa diario de todos los integrantes de la familia son acciones que conllevan a un uso más intensivo de agua en el hogar (IMSS, 2020). En este contexto, el CONEVAL señala, que garantizar el acceso al agua resulta un componente fundamental para hacer frente y evitar la propagación de la COVID-19.

La OMS ha señalado que la provisión de agua segura, saneamiento y condiciones higiénicas es esencial para proteger la salud durante el brote de COVID-19. Tan solo en 2015, de acuerdo con datos de la OMS, alrededor de 3 de cada 10 personas a nivel mundial (2,100 millones de personas), carecían de acceso a agua potable y disponible en el hogar, y 6 de cada 10 (4,500 millones) carecían de un saneamiento y 3,000 millones carecían de instalaciones básicas para el lavado de manos.

En México, de acuerdo con los resultados de la medición multidimensional de la pobreza 2018, 19.8 por ciento de la población, es decir, 24.7 millones de personas, carecían de acceso a los servicios básicos en la vivienda. El 7.2 por ciento de la población habitaba en viviendas sin acceso al agua, lo que representa 9.1 millones de personas que no pueden lavarse las manos con agua y jabón.

En 2018, las entidades que presentaron un mayor porcentaje de población que habitaba en viviendas sin acceso al agua fueron Guerrero (27.2 por ciento), Tabasco (18.1 por ciento) y Chiapas (16.9 por ciento). En contraste, los estados que contaron con menor porcentaje fueron Nuevo León (1.4 por ciento), Tlaxcala (0.8 por ciento) y Aguascalientes (0.7 por ciento).

Cabe destacar que, de la población rural, 21 por ciento de quienes hablan alguna lengua indígena presentan carencia por acceso al agua, mientras que para aquellos que no hablan lengua indígena el porcentaje con esta carencia es de 16.8 por ciento.

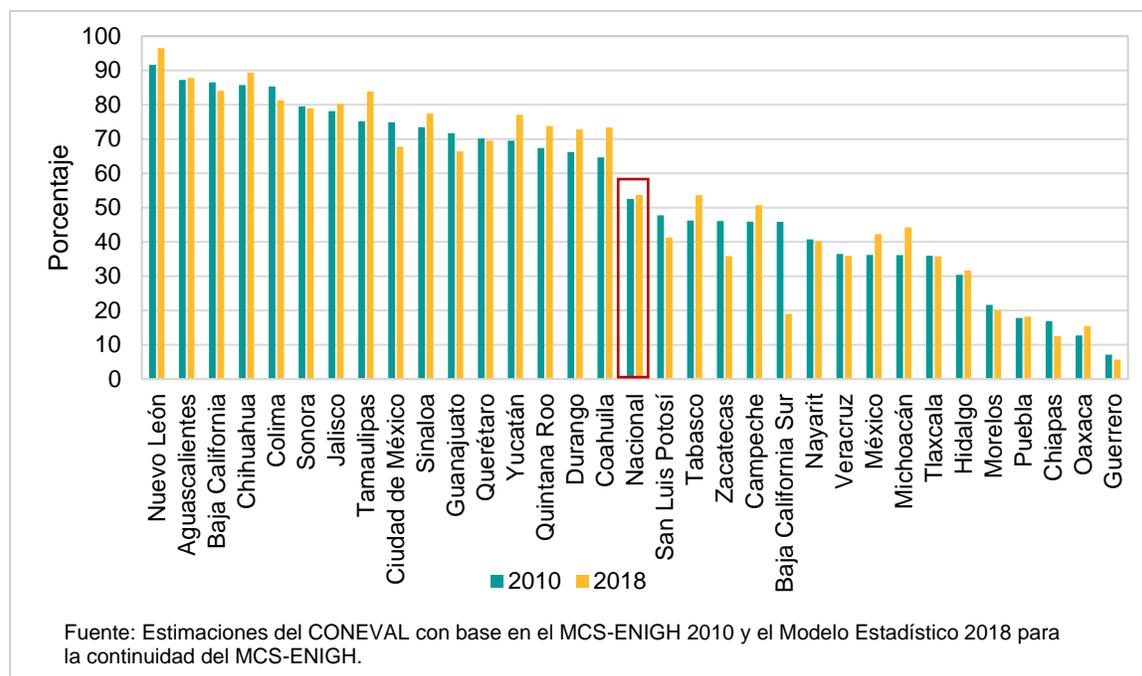
Asimismo, en 2018 había 1.6 millones de personas a nivel nacional que reportaban estar viviendo en hacinamiento y no contaban con agua entubada dentro de su vivienda (17.9 por ciento). Esto implica mayores dificultades para poder mantener prácticas de sana distancia, puesto que los espacios no son suficientes para brindar a cada persona un lugar propio.

Además, 1.4 millones (3.9 por ciento) de hogares en 2018 reportaron carencia por acceso al agua y tener algún integrante considerado como población vulnerable) frente a la COVID-19 (adultos mayores o niñas y niños de seis años o menos), lo que representa un aspecto importante a considerar, ya que los integrantes de este grupo son los que tienen que seguir sin excepción las recomendaciones de las autoridades del sector salud (lavado de manos, quedarse en casa, mantener sana distancia, etcétera).⁵²

Como puntos de atención especial, se tiene que, en 2018, 7.2 millones de personas que presentan carencia por acceso al agua, no cuentan con acceso a la seguridad social (79.2 por ciento). Este grupo de personas se encuentran en condiciones que potencian su vulnerabilidad, puesto que además de carecer de acceso al agua para poder asearse y protegerse contra la COVID-19, si llegaran a contraerlo, no cuentan con los mecanismos sociales que los apoyen o las garantías de una atención en salud.

Asimismo, de acuerdo con datos del Sistema de Información de Derechos Sociales (SIDS),⁵³ en 2010, las entidades que presentaron un menor porcentaje de población con suministro diario de agua dentro de la vivienda fueron Guerrero (7.1 por ciento), Oaxaca (12.8 por ciento) y Chiapas (16.9 por ciento). Mientras que, en 2018, estas entidades continuaron con los menores porcentajes, 5.7, 15.5 y 12.5 por ciento, respectivamente (gráfica 18).

Gráfica 18. Porcentaje de población con suministro diario de agua dentro de la vivienda, por entidad federativa. México, 2010 y 2018



⁵² Con información de la Secretaría de Salud, disponible en: <https://coronavirus.gob.mx/informacion-accesible/>

⁵³ La información se puede consultar en el Sistema de Información de Derechos Sociales, disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Sistema-de-informacion-de-derechos-sociales.aspx>

La OMS estima que dos de cada tres personas con agua potable gestionada de forma segura⁵⁴ y tres de cada cinco personas con servicios de saneamiento gestionados de forma segura⁵⁵ viven en zonas urbanas (OMS-UNICEF, 2017).

La existencia de infraestructura hídrica no garantiza que la población cuente con disponibilidad efectiva de agua potable en sus viviendas pues, de acuerdo con la Encuesta Nacional de los Hogares 2017, a nivel nacional 73 por ciento recibe agua diariamente, 13.9 por ciento de seis a tres veces por semana y 13.1 por ciento de la población recibe agua dos o menos veces por semana. Por entidad federativa, en Morelos, Chiapas, Puebla, Guerrero y Oaxaca, el suministro diario de agua es menor a 50 por ciento en las viviendas que cuentan con toma domiciliaria de agua conectada a la red pública. En el caso de estados como Nuevo León, Yucatán, Baja California y Sinaloa, la mayor parte de las viviendas cuentan con una dotación diaria de agua potable (99.4, 98.2, 98.1 y 97.7 por ciento, respectivamente). En la Ciudad de México, cuya cobertura de viviendas con toma de agua domiciliaria es de 96.7 por ciento, solo 79.6 por ciento de los hogares recibe todos los días el suministro de agua, en tanto que 11.1 por ciento la recibe dos días o menos a la semana. Lo que muestra un importante rezago en cuanto al acceso efectivo al agua potable.

De acuerdo con la Encuesta Intercensal de 2015, existía rezago en más de 14 millones de viviendas en el país, es decir, 44.7 por ciento de las viviendas, en la mayoría de los casos el ingreso es uno de los principales factores asociados, ya que 57.9 por ciento de los hogares que se ubican en los primeros cuatro deciles económicos (con ingresos por debajo de la línea de pobreza por ingresos) presentaron rezago de vivienda (CONEVAL, 2018b).

El gasto de vivienda en forma de renta representa una presión financiera para las personas ubicadas en el primer decil de ingreso que destinan 61 por ciento de su ingreso, así como las personas de los siguientes dos deciles que destinan 34 por ciento, lo que excede el estándar internacional del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos que es de 30 por ciento del total de los ingresos, por lo que se vulnera la satisfacción de otras necesidades básicas.

Ante este panorama, la inversión de 177,000 millones de pesos para crédito de vivienda, en beneficio de 442 mil 500 trabajadores anunciada por la Presidencia de República el pasado 5 de abril (Presidencia de la República, 2020) podría resultar en un beneficio en cuanto al goce del derecho a la vivienda; sin embargo, en el contexto de la emergencia de la COVID-19, en donde se contempla la pérdida del empleo o una disminución en el ingreso, puede no ser una acción que mitigue de manera urgente los resultados de la pandemia. Incluso, como se mostró anteriormente, las personas que se encuentran en los cuatro primeros deciles de ingreso son las que mayor rezago de vivienda presentan, por lo que, en caso de implementarse los créditos, deberían ser destinados a dicha

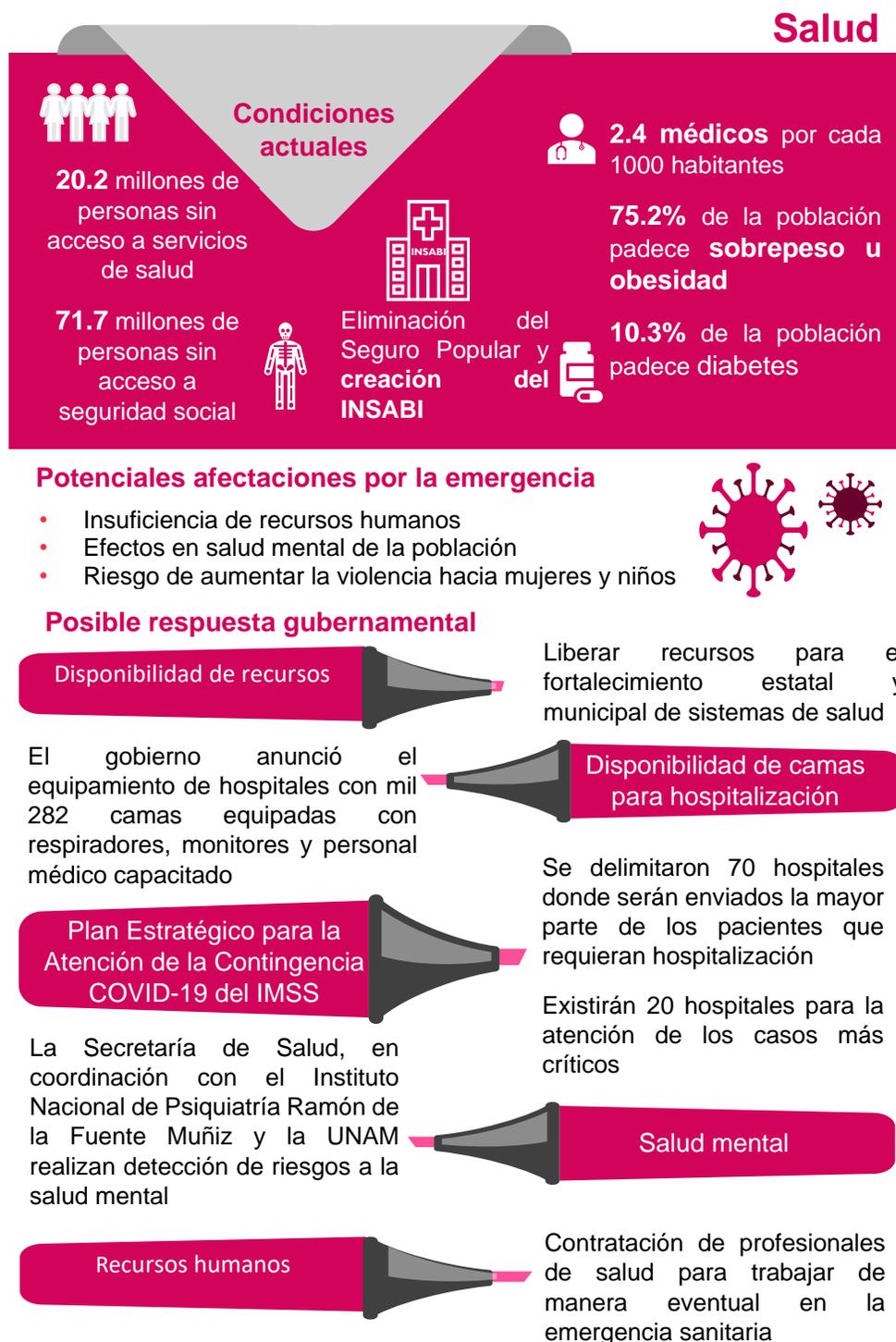
⁵⁴ Servicios de agua potable y saneamiento gestionados de forma segura: Beber agua de fuentes ubicadas in situ, libre de contaminación y disponible cuando sea necesario, y utilizar inodoros higiénicos cuyos desechos se tratan y eliminan de manera segura.

⁵⁵ Servicios básicos: Tener una fuente de agua potable protegida a menos de 30 minutos del domicilio, usar un inodoro o letrina mejorada que no haya que compartir con otros hogares, y tener instalaciones para lavarse las manos con agua y jabón en el hogar.

población y ello dependerá del acceso a empleos formales que les permita acceder a dichos créditos.

Otra de las acciones implementadas por el Gobierno Federal es que durante 2020 se invertirán 25,000 millones de pesos adicionales para la introducción de agua potable, drenaje, pavimento y la construcción y mejoramiento de 50,000 viviendas en zonas marginadas de 50 municipios del país, lo cual permitirá al mismo tiempo crear 228 mil empleos directos, además de los beneficios a los habitantes.

Figura 7. Resumen sobre condiciones y posible respuesta gubernamental en materia de salud. México, 2020



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Educación

La SEP declaró el 16 de marzo la suspensión de clases a partir del 23 de marzo hasta nuevo aviso (DOF, 2020), las medidas implementadas por dicha Secretaría ante la situación de emergencia sanitaria se basan en el supuesto de la reincorporación a las actividades cotidianas en el corto plazo. Sin embargo, dada la extensión del periodo de resguardo en los hogares, es necesario plantear estrategias que permitan dar continuidad al servicio educativo en condiciones extraordinarias.

Los esfuerzos por dar continuidad al servicio educativo ayudan a proporcionar una sensación de normalidad, así como la disminución del riesgo de violencia y explotación que niñas y niños experimentan durante emergencias (UNICEF, 2013). De igual forma, la continuidad del servicio educativo disminuye el riesgo de abandono escolar definitivo, especialmente para niñas y niños más vulnerables, el cual puede derivar en problemas psicosociales a largo plazo, susceptibilidad a problemas de salud, retrasos en el desarrollo, matrimonio y embarazo durante la adolescencia, tráfico y explotación laboral, por lo cual es primordial incentivar acciones en favor de la mayor normalidad posible.

Entre las estrategias implementadas para que los alumnos continuaran desde sus casas con las actividades de aprendizaje, se decidió hacer uso de las nuevas tecnologías como el Internet y la televisión abierta para implementar un programa de educación a distancia a millones de niñas, niños, adolescentes y jóvenes que forman parte del Sistema Educativo Nacional. Además, con la participación de las madres y los padres de familia, la SEP estableció horarios específicos de clases, por lo que los estudiantes de preescolar y primaria reciben cuatro horas de trabajo, mientras que secundaria y bachillerato, tres horas al día; también se consideraron estrategias para familias con acceso a Internet a través de la plataforma en línea @prende 2.0, con recursos digitales ya existentes de educación básica. También se cuenta con las plataformas “Prepa en Línea y la Universidad Abierta y a Distancia de México (UnADM)”.

Asimismo, la Subsecretaría de Educación Básica creó un sitio web en apoyo al programa Aprende en Casa, para beneficiar a estudiantes de educación básica (inicial, preescolar, primaria y secundaria) con tareas, ejercicios prácticos, actividades lúdicas, videos, lecturas entre otros contenidos diseñados en el catálogo de los libros de texto gratuitos. Este mismo contenido, tiene cobertura de transmisión abierta que ofrece Televisión Educativa y Canal Once. Además, se puso en marcha un plan de capacitación rápida en habilidades digitales a través de la plataforma MéxicoX y aulas virtuales a través de la herramienta de Microsoft Teams para los docentes.

Estas estrategias a corto plazo presentan algunos retos que deben considerarse para asegurar el derecho a la educación:

- El cierre de escuelas es un riesgo para el aprendizaje: la implementación de educación a distancia debe considerar las habilidades tecnológicas de profesores y alumnos, también los activos y servicios del hogar (computadora, Internet). Por ello, los hogares más pobres se encontrarán en desventaja frente a otros que sí cuentan con las herramientas tecnológicas para seguir tomando clases en sus casas

profundizando aún más la brecha educativa. Un ejemplo de esto es la disponibilidad de conexión a Internet, donde, en 2018, 59.7 por ciento de los hogares no contaban con ésta. No obstante, es importante observar la brecha entre hogares urbanos y rurales, pues en los primeros, 50.8 por ciento no cuentan con internet, mientras que 89.5 por ciento de los hogares en el sector rural se encontraba en la misma situación (cuadro 6).

Cuadro 6. Hogares rurales y urbanos que disponen de conexión a internet. México, 2018

	Total		Urbano		Rural	
	Porcentaje	Millones de hogares	Porcentaje	Millones de hogares	Porcentaje	Millones de hogares
Con internet	40.3	14.0	49.2	13.2	10.5	0.8
Sin internet	59.7	20.8	50.8	13.6	89.5	7.2

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2018.

- La SEP instrumentó una estrategia de educación básica a distancia, pero es difícil darle seguimiento y conocer su efectividad. Probablemente esto afecte la brecha en el aprendizaje entre los alumnos que asisten a instituciones públicas y privadas, y entre contextos rurales y urbanos.
- Otro reto importante es el apoyo que le pueden brindar los padres a hijas e hijos durante la educación básica a distancia. Lo anterior estará condicionado por la ocupación, la disponibilidad del tiempo, el grado de escolaridad de los padre o tutores, entre otros factores.
- Un desafío adicional es que no se conoce alguna estrategia implementada por la SEP en donde se establezcan las obligaciones de los miembros de la comunidad escolar ante la emergencia, ni los métodos para evaluar los aprendizajes de los alumnos durante este tiempo.
- Asimismo, no se encontró información sobre estrategias a tomar en otras modalidades educativas que consideren características como población indígena y migrante, que en materia educativa son los principales grupos prioritarios.
- Se deben considerar mecanismos de regularización al término de la emergencia, para que cuando los alumnos se incorporen al siguiente grado escolar, cuenten con los conocimientos necesarios.

Sobre la educación a distancia y el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, la evidencia señala lo siguiente:

- Proveer computadoras a maestros de escuelas primarias mejora los resultados de pruebas de conocimiento aplicadas a los estudiantes, mientras que la entrega de computadoras portátiles a estudiantes de primaria en zonas desfavorecidas tiene un

efecto positivo en las habilidades cognitivas de las niñas y niños. Al respecto, aunque la evidencia resalta la importancia del equipamiento con recursos digitales dirigidos a profesores y estudiantes, es necesario un análisis profundo de las condiciones en las que realizan este equipamiento, de tal modo que se asegure el funcionamiento óptimo de los equipos que se proporcionen, así como el hecho de privilegiar el acceso a aquellos profesores y estudiantes que enfrentan mayores obstáculos para acceder a este tipo de recursos por su condición geográfica o de vulnerabilidad (CONEVAL, 2019c). No obstante, para la implementación de esta medida en el contexto actual de la pandemia, se debe considerar los costos y la complejidad logística que esto implicaría.

- La televisión educativa, vista entre tres a cinco días a la semana durante un período de cuatro meses, mostró un efecto positivo en la alfabetización de los niños en edad preescolar. Su utilización menos de tres veces a la semana no generó consecuencia significativa; fue, a menudo, más compensatoria que complementaria. Este tipo de herramienta usualmente se proporcionaba en países donde los programas preescolares formales no estaban disponibles o no eran universalmente asequibles. Dicho contenido televisivo se dirigía a niños y familias de estratos socioeconómicos bajos, constituyéndose así en un mecanismo compensatorio y no complementario de programas educacionales formales (Spier et al., 2016).

Sobre las principales acciones implementadas en países de Latinoamérica:

- La mayoría de los países han optado por el uso de tecnologías de la información y la comunicación para dar continuidad a los servicios educativos en los diferentes niveles.⁵⁶ La implementación de plataformas en línea para la consulta del material educativo es el recurso más utilizado, sin embargo, algunos países complementan el servicio con material audiovisual distribuido a través de herramientas como Facebook y YouTube (Costa Rica, El Salvador y México), algunos incluso habilitaron un sistema de consultas vía WhatsApp y líneas de consulta telefónica (El Salvador y Venezuela). Adicionalmente, en Argentina se ha permitido el acceso a la plataforma educativa sin datos telefónicos, es decir, sin costo monetario para los usuarios (CEPAL, 2020b).
- Adicionalmente, Colombia, Costa Rica y Uruguay desarrollaron mecanismos para que los beneficiarios del servicio de comidas para estudiantes continúen recibiendo la atención ya sea mediante la entrega de las comidas escolares directamente a las viviendas o mediante la entrega de paquetes de alimentos a los beneficiarios por un período de hasta 3 semanas (CEPAL, 2020b).

⁵⁶ Se identificó información de plataformas en línea para Chile, Colombia, Costa Rica, Jamaica, Perú, Paraguay, República Dominicana, El Salvador, Uruguay, Venezuela, Argentina y México.

Figura 8. Resumen sobre condiciones y posible respuesta gubernamental en materia de educación. México, 2020



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

¿CÓMO LLEGAR A LA POBLACIÓN MÁS VULNERABLE?

En este contexto es indispensable mejorar los criterios de focalización, ya que los recursos con los que cuenta el Estado mexicano son escasos. Sobre la focalización de los mecanismos de apoyo hacia los grupos más vulnerables durante una crisis humanitaria, la evidencia señala lo siguiente:

- La **focalización categórica**, es decir, la focalización por características específicas de los individuos (por ejemplo, edad, sexo, etnia, condiciones de salud o discapacidad), es transparente, simple y con poco margen de error; sin embargo, la evidencia indica que el análisis y el entendimiento del contexto en que se implementan las intervenciones son esenciales para reducir errores y mitigar el riesgo de omitir algunos tipos de vulnerabilidad.
- La utilización de datos preexistentes es de gran utilidad en el diseño de la focalización, aunque se enfatiza la importancia de verificar los datos y complementarlos.

- Sobre la **focalización mediante la autoselección**, se considera improbable que este mecanismo alcance a cubrir a los más vulnerables (quienes suelen permanecer resguardados) y resulta costoso y difícil de mantener en el largo plazo.
- Sobre la **focalización basada en la comunidad**, es decir, con base en información proporcionada por autoridades o líderes locales, la evidencia muestra algunos aspectos exitosos, aunque destaca la necesidad de estar consciente de la dinámica de poder existente en la comunidad, para evitar la exclusión y el sesgo.
- Cuando es viable levantar nueva información, en el caso de **marcos muestrales para levantar información o para focalizar grupos**, la evidencia sugiere que la densidad y la heterogeneidad de las ciudades requieren tamaños grandes de muestra, un gran número de clústeres y pequeñas unidades geográficas.

En el escenario actual, se requiere destinar una mayor proporción del presupuesto público a mitigar los efectos de la crisis en los grupos de población más vulnerable, priorizando los recursos destinados a los programas relevantes para atender pobreza. Para lograr una mejor focalización es necesario considerar acciones para mejorar lo siguiente:

- Los programas vigentes en la actual administración entregan sus apoyos priorizando por la población vulnerable a partir del grado de marginación y en los ámbitos rurales, dejando de lado el criterio de priorización por situación de pobreza y en especial el ámbito urbano.
- No se cuenta con un padrón único de beneficiarios que permita diseñar estrategias articuladas. La consolidación de un padrón único de beneficiarios permite mejorar la dirección de los programas en la población con mayor desventaja y por lo tanto hacer más eficiente el ejercicio de los recursos públicos. Además, facilita la atención de estos grupos en situaciones de emergencia, como la actual. Este se elaboraría a partir de un conjunto de instrumentos, sistemas y reglas utilizados para la identificación, caracterización e integración de los beneficiarios.
- El Censo de Bienestar se levantó principalmente a partir del segundo semestre de 2018 y durante el primero de 2019. No se cuenta con información sobre su actualización.
- De acuerdo con información de los programas, la primera versión de este Censo presentaba diversas inconsistencias, por lo cual cada uno de los programas ha mejorado sus bases de datos internas en 2020; no obstante, no se cuenta con evidencia de que estas mejoras se hayan reflejado en el Censo de Bienestar.

En ese sentido, algunas acciones que pueden ayudar a direccionar los recursos hacia las poblaciones más vulnerables son las siguientes:

- La consolidación de un padrón único es impostergable. Se puede elaborar un padrón consolidado con base en los padrones y bases de datos de todos los programas que se consideran prioritarios. Sin embargo, el reto será evitar duplicidad y lograr

identificar las características específicas de las personas de preferencia de los hogares, para establecer estrategias articuladas.

- Se puede explorar la viabilidad de utilizar padrones de programas que ya no operan, pero que suponen ventajas:
 - El Padrón Único de Beneficiarios (PUB), es una herramienta con información de los beneficiarios de los Programas de Desarrollo Social, cuya integración era responsabilidad de la Secretaría de Bienestar. Hasta 2017 el PUB se había consolidado con 250 padrones de 15 dependencias federales y 16 entidades federativas identificando a cerca de 80 millones de beneficiarios, de los cuales 40 millones fueron beneficiarios de algún programa de SEDESOL (SEDESOL, 2018). Bajo la nueva administración federal, que inició en diciembre de 2018, y los cambios en la política social (transformación o eliminación de programas sociales), el PUB tiene información de:⁵⁷ a) 11 dependencias federales; b) 7 entidades federativas; c) integrando en total 73 programas (33 programas a nivel federal y 40 a nivel estatal). En el anexo 3 se listan los programas que entregaron información para el PUB.

El PUB contaba con procesos definidos para la integración del padrón, integra información nominativa, y buscaba una complementariedad con otros sistemas como el Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE) y el Sistema de Información Social Georreferenciada (SISGE).

- Padrón PROSPERA, además de ser el padrón del programa con mayor número de registros, contó con información desde 1998. Hasta 2018 se identificaban características socioeconómicas a través del uso del Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS) e información derivada de la Encuesta de Características Socioeconómicas de Hogares (CUIS-ENCASEH) de la población mexicana. Se priorizaba a las localidades con hogares registrados en el Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE); y se utilizaba el Índice de rezago social del CONEVAL, así como el Índice de marginación del Consejo Nacional de Población Contaba con datos tanto a nivel de hogar como en lo individual, lo que facilitaba implementar estrategias articuladas.

Estructura operativa para implementar estrategias ante la COVID-19

La actual administración innovó en la manera para implementar las intervenciones en las entidades y municipios de nuestro país, ya que creó la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, organismo que depende directamente de Presidencia. Esta Coordinación trabaja en el terreno a través de las denominadas Delegaciones de Programas para el Desarrollo (DOF, 2019c), quienes a su vez coordinan las actividades

⁵⁷ Con información, a enero de 2020, del Padrón Único de Beneficiarios de Programas de Desarrollo Social publicado por el Gobierno Federal, disponible en: <https://pub.bienestar.gob.mx/spp/spub.jsp>

de los Servidores de la Nación, que son el “brazo operativo” de todos los programas prioritarios.

Los Servidores se coordinan con los operadores estatales y municipales de cada uno de los programas federales, reduciendo al mínimo el personal que depende de la entidad y asumiendo un rol de liderazgo para la entrega de todos los bienes y servicios de los programas prioritarios. Este modelo prioriza el control federal de los bienes y servicios entregados en todo el país.

Esta forma de operar supone ventajas para implementar estrategias de emergencia de atención a poblaciones en situación de vulnerabilidad:

- Operadores que conocen el territorio, así como a las y los beneficiarios (existe un acercamiento estrecho) de los diversos programas, lo anterior podría asegurar la entrega certera y más eficiente de los apoyos tanto en el ámbito rural como urbano.
- Conocimiento de todas las estrategias del actual gobierno, por lo que los cambios a implementarse se podrán claramente identificar en un contexto de emergencia.

Esta forma consolidada de operar los programas sociales es ventajosa, pero también hay retos operativos que se deben considerar frente a la emergencia:

- El costo de operación recae en el Servidor de la Nación (transporte, gasolina, internet, fotocopias, etcétera), por lo que se deberá considerar el pago de un apoyo extra que reduzca la merma en sus ingresos.
- Si lo que se busca es reducir el número de personas en la vía pública, se tendrá que hacer una selección minuciosa de las personas que deberán estar en campo y sus principales actividades.
- Aunado a ello, se deberán dotar de seguridad social y capacitación en temas de protección a la salud frente a la COVID-19, principalmente por el contacto que suponen las actividades que desarrollan con población beneficiaria (incluso en situación de vulnerabilidad frente a la pandemia).
- 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.

Además de las acciones que ya lleva a cabo la Coordinación que las Delegaciones de Desarrollo y los operadores estatales de los programas prioritarios, se sugiere aprovechar la capacidad operativa de otros actores y ampliar las estrategias de coordinación; por ejemplo, utilizar la infraestructura y el personal del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), ya que tiene presencia en zonas prioritarias de atención, y al depender del sector salud, puede implementar acciones de tipo sanitario para reducir

la exposición de los Servidores de la Nación al riesgo que supone la implementación de programas en campo.

Algunas ventajas que supone este tipo de coordinación es que los SEDIF tienen identificada a la población lactante y a las madres embarazadas (población prioritaria de atender ante la emergencia), así como el registro de niñas y niños que han sido beneficiados por los desayunos escolares, por lo que podrían considerar la entrega de desayunos “fríos” o sustituirlos por despensa, para facilitar la entrega del apoyo. Otra ventaja en este tipo de coordinación es que el SNDIF tiene presencia en los tres órdenes de gobierno, lo que supone que podrían implementarse acciones de contención con relativa facilidad, rapidez y con alcance nacional, en forma coordinada y en “cascada”.

¿CÓMO SE PUEDE IMPLEMENTAR?

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

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

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

para gastar en 2020, aprobados en la Ley de Ingresos 2020 menos los recursos que ejerce. Dichos ahorros son 0.7 por ciento del PIB y ascienden a 200,000 millones de pesos.

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

En este apartado se analiza el nivel de incidencia que pueden tener estos 19 programas y acciones de desarrollo social para apoyar a los sectores de la población que se considera serán los más afectados por la pandemia: la población en situación de pobreza (urbana y rural), los trabajadores del sector formal e informal, las personas desempleadas y las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyME). En el cuadro 7 se indica en color verde cuando los apoyos pueden incidir sobre el ingreso de las poblaciones antes señaladas, ya que las atienden explícitamente y sus apoyos consisten en transferencias monetarias. En color amarillo se señalan aquellos que podrían afectar a la población, pues existe relación entre la que es atendida y la población de interés en la emergencia sanitaria. Finalmente, en rojo se señalan las intervenciones que no tiene incidencia directa en la población o no entregan transferencias monetarias. Cabe señalar que el análisis no considera si el apoyo es suficiente para subsanar el tamaño esperado en la caída del ingreso y por tanto mantener los niveles de consumo estables, sino que simplemente relaciona los mecanismos y el apoyo para llegar a la población de referencia.

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

Cuadro 7. Programas y acciones de desarrollo social considerados como prioritarios para continuar operaciones durante la emergencia sanitaria provocada por la enfermedad COVID-19. México, 2020

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

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

Dependencia	Mod y Cve	Programas	Descripción	Poblaciones afectadas por COVID-19						Modificaciones en el contexto del COVID-19*
				Ingreso de población en pobreza (urbana)	Ingreso de población en pobreza (rural)	Trabajadores formales	Trabajadores informales	Desempleo por COVID-19	MiPyMES	
			marginación para promover la creación de nuevos y mejores empleos, a través de la entrega de apoyos directos para el financiamiento (\$6,000 sin intereses), asesoría y capacitación							
SE IMSS	SD	Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares	Con el objetivo de contribuir a la permanencia de los Micronegocios ante la crisis económica derivada de la emergencia sanitaria ocasionada por el virus SARS-CoV-2, tanto para salvaguardar su actividad económica como para mantener los empleos que generan, mediante financiamientos a micronegocios del sector formal e informal, así como a empresas con registro patronal en el IMSS que han preservado su plantilla laboral en el 2020. El programa entrega apoyos financieros directos en áreas urbanas mediante dos modalidades: i) Microempresa familiar; ii) Crédito Solidario a la Palabra. En ambas modalidades, el apoyo es por un monto de \$25,000 para reembolsarlo a partir de un esquema que preserve el valor real de los recursos. Para ello se contará con tres meses de gracia, y a partir del cuarto mes se realizarán 33 reembolsos mensuales. Por un lado, otorgará 1 millón de créditos a pequeños negocios de personas registradas en el Censo del Bienestar.							Medida extraordinaria de reciente creación

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

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

** Con información obtenida de las siguientes fuentes:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 8. Programas prioritarios de la Administración Pública Federal. México, 2019-2024

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

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

Fuente: Elaboración de CONEVAL.

*Las cifras se presentan en términos nominales

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

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

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

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

A partir del cuadro 8 destaca lo siguiente:

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

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

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

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

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

Escenario: Ampliación de la cobertura e instrumentos gubernamentales

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

Para ambos escenarios, se considera lo siguiente:

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

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

- Para el programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares, se anunció que implementará la entrega de un millón de créditos y para este análisis se consideran 2 millones de créditos.
- En el caso del programa Sembrando Vida, se ha anunciado el incremento de su cobertura, por lo que se consideran 200,000 sujetos agrarios adicionales.
- Con relación a los programas Tandas para el Bienestar y Jóvenes Escribiendo el Futuro no se presenta una propuesta de incremento de cobertura, por un lado, debido a que el Gobierno anunció el nuevo programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares y, por otro lado, las becas a nivel superior se consideran regresivas.
- Se presentan los recursos que necesitarían los programas ante los apoyos que ejercerá, así como cuánto representan estos recursos en porcentaje del PIB.⁵⁸

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

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

⁵⁸ El PIB de 2019, es de \$24,239,132.00 mdp en términos nominales.

Cuadro 9. Incremento de la cobertura de los programas prioritarios. México, 2020

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

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

Fuente: Elaboración de CONEVAL.

Nota: Las cifras se presentan en términos nominales.

*mdp: millones de pesos

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

Ante los escenarios planteados, es necesario considerar que ampliar las coberturas de los programas supone una carga operativa, lo que significa también una amplia movilización en campo del personal operativo en la mayoría de los programas, salvo pocas excepciones.⁵⁹ Por lo tanto, el recurso humano sigue siendo indispensable para contactar a la población potencialmente beneficiaria, validar que cumplen con los criterios de selección, así como para establecer mecanismos de vinculación efectivos que permitan la dispersión de los recursos de manera eficiente y efectiva; en algunos casos, son los mismos operadores quienes implementan las mesas de pago o entregan las órdenes de pago en los domicilios de los beneficiarios.

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

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

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

U280 Jóvenes Construyendo el Futuro (JCF)

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

⁵⁹ Por ejemplo, en el programa Jóvenes Escribiendo el Futuro el proceso se hace de manera electrónica, a través de registro en línea y dispersión en tarjetas bancarias.

- La propuesta de ampliación asume que mensualmente se incorporaron al programa 110,927 beneficiarios sumando un total de 1,331,131 de personas beneficiarias en 2019. Por lo tanto, mensualmente egresan del programa la misma cantidad de jóvenes, sumando en los últimos tres meses un total de 332,783 egresados. A este total de beneficiarios se les podría continuar dando el apoyo económico por tres meses más para hacer frente a la pandemia. Durante este tiempo el joven podría continuar su aprendizaje en el CT al que estuvo vinculado o bien asistir y acreditar a los cursos que ha diseñado el programa. Otra alternativa es que, si el becario será posteriormente vinculado con el Programa de Microcréditos para el Bienestar a cargo de la SE, como lo establecen las ROP 2020 de JCF la o el joven podría recibir las capacitaciones que ofrece este segundo programa.⁶⁰

U009 Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente

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

S072 Becas para el Bienestar Benito Juárez

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

⁶⁰ Algunos ejemplos de capacitaciones en línea están disponibles en https://www.youtube.com/watch?v=Dd2PnBE9oh0&list=PLrg2zfMMQf86qHoBnvo9Y7gjD_ocwvs3q&index=3&t=0s https://www.youtube.com/watch?v=KqI08MZv1Jo&list=PLrg2zfMMQf86qHoBnvo9Y7gjD_ocwvs3q

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

U084 Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior

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

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

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

U006 Programa de Microcréditos para el Bienestar

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

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

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

U006 Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares

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

U001 Sembrando Vida

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

CONCLUSIONES

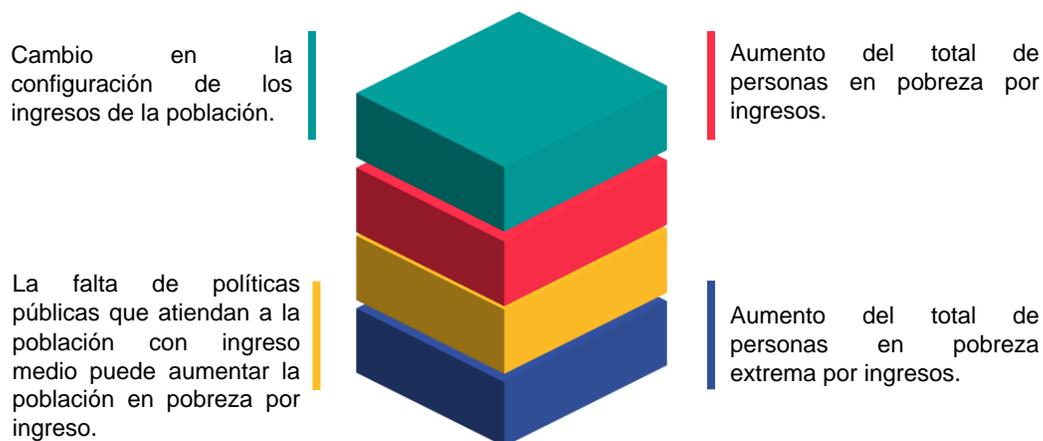
La pandemia de COVID-19 pone en riesgo la vida de millones de personas en el mundo. En México, amenaza con reducir los avances en desarrollo social de la última década y comprometer la capacidad de recuperación económica de los hogares y las unidades económicas. Por ello, se impone la necesidad de desplegar todos los recursos e instrumentos disponibles para amortiguar el impacto priorizando a los grupos que enfrentan mayor afectación y presentan mayor vulnerabilidad.

El análisis realizado por el CONEVAL alerta sobre posibles aumentos en los niveles de pobreza y pobreza extrema por ingresos, así como riesgos importantes para la población que depende del ingreso laboral, por las características estructurales de la economía mexicana, los efectos conocidos de las recesiones económicas y la situación de las finanzas públicas por la disminución de los precios del petróleo. En este contexto, la capacidad de respuesta del Estado mexicano se encuentra limitada por las carencias estructurales, la fragilidad y fragmentación de los instrumentos disponibles y los niveles de incertidumbre.

La crisis derivada de la contingencia por la enfermedad COVID-19 obliga, en primer lugar, a tomar decisiones de emergencia en materia de bienestar económico (ingreso), salud, alimentación, vivienda y educación, para contribuir a la protección de los grupos más vulnerables. Esto incluye movilizar recursos y afinar los instrumentos disponibles para asegurar que los programas y acciones prioritarios de desarrollo social logren llegar a quienes más lo necesitan; que la dispersión de recursos sea ágil, transparente y focalice a los grupos de población más afectados.

Para contribuir a estos esfuerzos, el análisis de CONEVAL presentó escenarios y cursos de acción concretos para mejorar la gestión de los programas y acciones prioritarios de desarrollo social. Además, analizó la estructura operativa disponible y calculó los recursos necesarios para aumentar la dispersión de recursos en dos escenarios de ampliación de cobertura. También identificó ocho programas sociales en operación que entregan transferencias directas a la población y que podrían ser útiles para atender la caída del ingreso de la población en el corto plazo.

Figura 9. Posibles efectos de la pandemia originada por COVID-19 en la pobreza por ingresos. México, 2020



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Tras los resultados de la estimación realizada, el CONEVAL resalta algunas consideraciones para mitigar las afectaciones en el bienestar de la población en el corto plazo:

Bienestar económico: ingreso y trabajo

- Apoyar a pequeñas y medianas empresas, a través del subsidio parcial o total de las cuotas obrero-patronales que los empleadores deben asumir durante los meses de distanciamiento social.
- Otorgar subsidios temporales en el costo de los servicios básicos de la vivienda, en particular para los primeros deciles de ingreso.
- Asegurar la adecuada operación de programas sociales que otorgan transferencias monetarias directas, así como considerar extender la cobertura de estos programas.

Alimentación

- Otorgar despensas a familias beneficiarias de programas que otorgan servicios de alimentación en escuelas.
- A través de la PROFECO, monitorear el comportamiento del mercado de alimentos para evitar alzas injustificadas en los precios.
- Utilizar los recursos del FAM-AS para incrementar los potenciales apoyos.

Salud

- Liberar recursos para el fortalecimiento estatal y municipal de los sistemas de salud.
- 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.
- Reorganizar y reforzar la capacidad resolutive los diferentes niveles de atención, a través de: 1) reforzar el equipo básico en el primer nivel de atención; 2) reorganizar y reforzar la capacidad resolutive de instalaciones de todos los niveles de atención.

Educación

- 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.
- Establecer las obligaciones de los integrantes de la comunidad escolar ante la emergencia, y los métodos para evaluar los aprendizajes de los alumnos durante este tiempo.
- Es necesario implementar mecanismos de regularización al término de la emergencia, para que cuando los alumnos se incorporen al siguiente grado escolar, cuenten con los conocimientos necesarios.
- Considerar la implementación de estrategias para modalidades educativas como la indígena, comunitaria o migrante, que en materia educativa son los principales grupos prioritarios.

Dado que los recursos con los que cuenta el Estado mexicano son escasos, es indispensable mejorar los criterios de focalización. Al mismo tiempo, el CONEVAL reconoce las limitaciones de este tipo de respuesta y plantea la necesidad de explorar

medidas adicionales para la protección de la población y la pronta recuperación del desarrollo. Entre otros factores, los programas prioritarios enfrentan desafíos operativos y de arquitectura programática por tratarse de innovaciones recientes que operan con un nuevo esquema de coordinación.

La situación enfrenta a México, una vez más, con la responsabilidad inaplazable de promover la construcción de un sistema de protección social que proteja el ejercicio de los derechos sociales de todas y todos los mexicanos y que posibilite la resiliencia frente a diversas amenazas. En ausencia de pasos decisivos en esta dirección, ningún avance en materia de desarrollo social será duradero, como muestra la experiencia reciente de México frente a diversos choques económicos.

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 gran 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.

No hace falta abundar en las múltiples ramificaciones sociales y políticas de un panorama como éste, que nos enfrenta a los enormes costos y la vulnerabilidad que conlleva la ausencia de un sistema de protección social que asegure el acceso universal a la salud y revela las consecuencias de altos niveles de carencias en acceso a otros derechos.

Enfrentar la crisis de manera reactiva y emergente no será suficiente, es necesario reducir las brechas existentes, identificar prioridades nacionales de información, investigación y formación de capital humano e iniciar una urgente reflexión pública sobre la necesidad de promover la inclusión y la construcción de un sistema universal de protección social.

A este respecto, el CONEVAL identifica las siguientes prioridades de mediano y largo plazo:

- Garantizar el acceso al agua en los servicios básicos de la vivienda. De acuerdo con los resultados de la medición multidimensional de la pobreza 2018, 7.2 por ciento de la población habitaba en viviendas sin acceso al agua, lo que representa 9.1 millones de personas que no pueden lavarse las manos con agua y jabón.
- Desarrollar nuevos mecanismos institucionales de coordinación y sistemas de identificación e información comunes para todos los programas dirigidos a la población de bajos ingresos.

- No se cuenta con un padrón único de beneficiarios que permita diseñar estrategias articuladas. La consolidación de un padrón único de beneficiarios permitiría mejorar la dirección de los programas en la población con mayor desventaja y por lo tanto hacer más eficiente el ejercicio de los recursos públicos. Además, facilitaría la atención de estos grupos en situaciones de emergencia como la actual.
- Consolidar la protección social en pensiones estableciendo una pensión universal mínima de retiro y de invalidez para todos financiada con impuestos generales. Además, se considera necesario tener en cuenta los siguientes mecanismos para que existan medidas institucionalizadas de largo plazo que garanticen seguridad ante riesgos:
 - Seguro de desempleo contributivo que no afecte las pensiones de retiro, con base en dos posibles modelos: el sistema de reparto y el sistema de cuentas individuales.
 - Renta básica ciudadana. Transferencia monetaria a la población como estrategia de inclusión.
 - Piso mínimo solidario. Transferencia monetaria a la población como estrategia de no exclusión de la población pobre que puede ser no aceptada por individuos con mayores ingresos y transferida a grupos vulnerables.

Con el objetivo de atender las medidas señaladas previamente, se han identificado ocho programas sociales que operan en la actual administración y que podrían tener incidencia en la atención de la pobreza en el corto plazo, su operación puede ser de utilidad para atender la reducción en el ingreso de la población. También se debe considerar la implementación de mecanismos adicionales de protección que requerirán una reforma fiscal progresiva para garantizar su financiamiento o mayores reasignaciones de recursos y la cancelación de proyectos no prioritarios en esta coyuntura.

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

La evidencia de que el mejoramiento en los indicadores de desarrollo social logrado en una década se puede revertir nos obliga a mirar más allá de esta crisis y apostar, desde ahora, a estrategias de protección social y política económica cuyos resultados sean resilientes, para dejar atrás la fragilidad y precariedad con la que las y los mexicanos enfrentan riesgos económicos y sociales. Para lograr dicho objetivo, resulta indispensable continuar fortaleciendo la institucionalidad de la política de desarrollo social, la generación de información y evidencia rigurosas y mejorar los mecanismos de innovación en beneficio de los grupos de la población en situación de mayor vulnerabilidad.

ANEXOS

Anexo 1. Indicadores relevantes de la economía mexicana en periodos de crisis

Las crisis económicas afectan en distintas formas a las personas según su ámbito de residencia. El ámbito urbano tiene una relación más fuerte con los ciclos económicos, es decir, el ingreso corriente total per cápita de sus habitantes se ve mayormente afectado. En los años previos a crisis: 1994 y 2008; se observa que la razón del ingreso corriente per cápita del ámbito urbano respecto al rural es mayor. En estos años las personas del ámbito urbano contaban en promedio con \$3,294 (precios de agosto 2018) más por persona que en el ámbito rural, es decir, el ingreso urbano por persona fue en promedio 2.9 veces que el de zonas rurales. Mientras que si se observa la información de dos años posterior a las crisis: 1996 y 2010, esta diferencia es menor, el ingreso por persona en zonas urbanas es 2.3 veces al observado en zonas rurales, o bien \$2,426 mayor en promedio (precios de agosto de 2018). Esto podría deberse a una mayor reducción en el ingreso en el ámbito urbano respecto al rural.

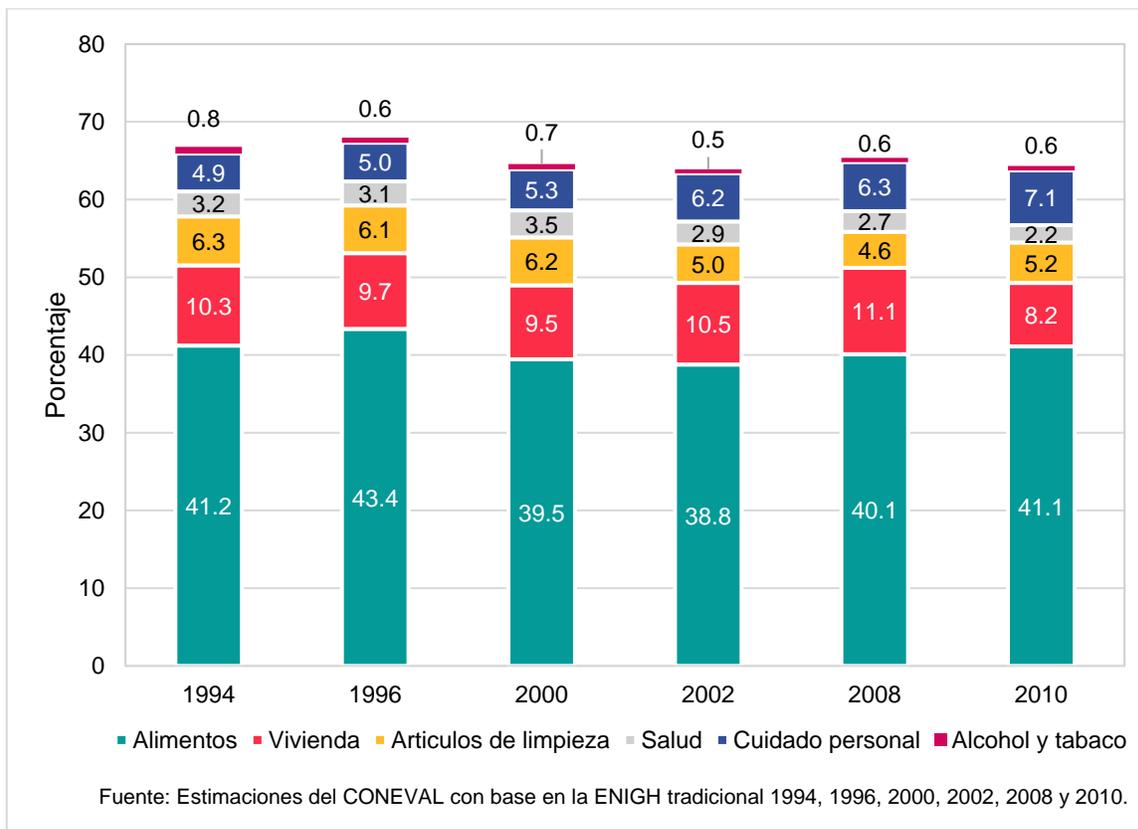
El ingreso corriente total per cápita de los adultos de 65 años o más también presentó fuertes disminuciones en los años posteriores a las crisis. En 1996 y 2010 se observan decrecimientos de 23.5 y 8.3 por ciento, en comparación con 1994 y 2008, respectivamente.

- *Patrones de gasto de los hogares*

Las crisis económicas son periodos complicados para la sociedad en general, el ingreso se ve repercutido por distintos factores: desempleo, inflación, disminución de salarios, entre otros; lo cual afecta el gasto de los hogares y cambia su distribución. En general, se observa que los hogares dan prioridad a artículos de primera necesidad como los alimentos y bebidas. En la Gráfica 19 se compara el porcentaje del gasto monetario que dedican los hogares en México en ciertos rubros.

Como se observa de 1994 a 2010, el gasto monetario promedio en alimentos de los hogares ronda entre 38.8 y 43.4 por ciento. En 1996, un año posterior a la crisis financiera de 1995, se registra la proporción más alta de gasto en alimento. Por otra parte, se observa que los gastos en salud disminuyen, es decir, los hogares de México destinaron en promedio un menor porcentaje de su gasto a salud durante periodo de crisis económica, esto podría deberse porque deciden recurrir a otros medios de sanación como automedicarse o simplemente no atenderse. Las disminuciones rondan entre 0.12 y 0.55 puntos porcentuales siendo los dos últimos periodos de crisis donde hubo mayor disminución.

Gráfica 19. Distribución del gasto monetario mensual del hogar según rubros. México, 1994 – 2010



Anexo 2. Nota metodológica. Pronóstico Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza

A continuación, se describe el procedimiento utilizado en la estimación de la pobreza laboral para el segundo trimestre de 2020. Este ejercicio utiliza un modelo de rezagos distribuidos, comúnmente empleado en análisis de series de tiempo, a partir de la tasa de desocupación, el salario diario real asociado a trabajadores asegurados en IMSS (a precios de 2018) y las líneas de pobreza por ingresos,⁶¹ por tanto, estas fungen como variables independientes en el modelo

La principal dificultad que enfrenta este ejercicio es la falta de información actualizada al momento requerido, por lo cual se recurrió a la estimación futura de las variables del modelo. A continuación, se exponen los criterios y procedimientos utilizados:

1. Como primer paso, se calcularon los valores del segundo trimestre 2020 del Indicador Global de la Actividad Económica⁶² (IGAE, utilizado como proxy del PIB), ya que se cuenta solo con información hasta febrero de este año. La estimación utiliza el Índice Económico Semanal (*WEI – Weekly Economic Index*) como determinante a través de un modelo autorregresivo con variable exógena.
2. Para el segundo paso, se estimó un modelo de Vectores Autorregresivos del salario diario real asociado a trabajadores asegurados en el IMSS y las líneas de pobreza por ingresos. Por su parte, el IGAE se integró como determinante exógeno en este modelo.
3. Para la tasa de desocupación⁶³ se contaba con información hasta el primer trimestre 2020, en este sentido, se considera que la caída en la actividad económica es similar a la observada a finales de 2008, sin embargo, en un menor periodo de tiempo; por lo que se utilizó el crecimiento acumulado de la tasa de desocupación observado en los primeros tres trimestres de 2009, periodo en el cual se observó el mayor deterioro en el mercado laboral. En este sentido, se utilizó una tasa de desocupación de 5.4 por ciento.

⁶¹ Promedio de las líneas de pobreza extrema por ingresos rural y urbana.

⁶² El Indicador Global de la Actividad Económica permite conocer y dar seguimiento a la evolución mensual del sector real de la economía. Para su cálculo se utilizan: el esquema conceptual, los criterios metodológicos, la clasificación de actividades económicas y las fuentes de información, que de igual modo se emplean en los cálculos anuales y trimestrales del Producto Interno Bruto. Este cálculo se alinea con las cifras anuales utilizando la técnica Denton. Incorpora a las Actividades Primarias, Secundarias y Terciarias, a excepción de: la pesca, el aprovechamiento forestal, los corporativos y otras actividades de servicios.

⁶³ Se refiere al porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA) que no trabajó siquiera una hora durante la semana de referencia de la encuesta, pero manifestó su disposición para hacerlo e hizo alguna actividad por obtener empleo.

Anexo 3. Programas Integrales para el Desarrollo que han entregado información para el PUB

Dependencia	Nombre del programa
STPS	Jóvenes Construyendo el Futuro (STPS) / jóvenes Construyendo el Futuro
BIENESTAR	Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural
SEP	PROSPERA Programa de Inclusión Social / Beca para el Bienestar Benito Juárez Educación Básica
BIENESTAR	Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras
BIENESTAR	Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores
SEDATU	Mejoramiento Urbano / PMU (INSUS) Regularización y Certeza Jurídica
SEDATU	Mejoramiento Urbano / PMU (CONAVI) Vivienda en Ámbito Urbano
SE	Microcréditos para el Bienestar (Tandas Para el Bienestar)
BIENESTAR	Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente
BIENESTAR	Sembrando Vida
SADER	Crédito Ganadero a la Palabra
SADER	Fertilizante Guerrero
SADER	Producción para el Bienestar / Productores Indígenas
SADER	Producción para el Bienestar / Pequeños y Medianos Productores
SADER	Producción para el Bienestar / Productores de Café
SADER	Producción para el Bienestar / Productores Caña de Azúcar
SEP	Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez
SEP	Becas Universitarias
SEDATU	Programa Nacional de Reconstrucción / reconstrucción (Vivienda)

REFERENCIAS

- Banco de México (2020). Medidas adicionales para promover un comportamiento ordenado de los mercados financieros, fortalecer los canales de otorgamiento de crédito y proveer liquidez para el sano desarrollo del sistema financiero. Comunicado de Prensa. Recuperado de <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/miscelaneos/%7B1E8E5322-7086-9563-570C-412659ECB292%7D.pdf>
- _____. (s.f-a) Precio de la mezcla mexicana del petróleo. Recuperado de <https://www.banxico.org.mx/apps/gc/precios-spot-del-petroleo-gra.html>
- _____. (s.f.-b) Tipo de cambio peso - dólar serie histórica desde 1954. Recuperado de <https://www.banxico.org.mx/Indicadores/consulta/Instrumentos.action>
- Banco Mundial. 2020. La Economía en los Tiempos del COVID-19. LAC Semiannual Report; April 2020. Washington, DC: World Bank. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33555>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020). América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19, efectos económicos y sociales. Informe Especial COVID-19. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/4/S2000264_es.pdf
- _____. (2020a). Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45335/S2000261_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- _____. (2020b). Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe. Acciones por país. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/temas/COVID-19>
- _____. (2020c). Hora Cero: Nuestra región de cara a la pandemia. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/articulos/2020-hora-cero-nuestra-region-cara-la-pandemia>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2007). Servicio de Evaluación de Diseño del Programa de Primer Empleo. Informe Final. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Diseno/Diseno_2007/IMSS/Programa%20de%20Primer%20Empleo.pdf
- _____. (2010). La pobreza por ingresos en México. Ciudad de México. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/info_public/PDF_PUBLICACIONES/POBREZA_INGRESOS_MEXICO_WEB.pdf
- _____. (2018). Estudio Diagnóstico del Derecho a la Salud 2018. Ciudad de México. Recuperado de _____

- https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Diag_derecho_Salud_2018.pdf
- _____. (2018a). Estudio Diagnóstico del Derecho al Trabajo 2018. Ciudad de México. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Trabajo_2018.pdf
- _____. (2018b). Estudio Diagnóstico del Derecho a la Vivienda 2018. Ciudad de México. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Vivienda_2018.pdf
- _____. (2018c). Evaluación Estratégica de Protección Social en México, Segunda Edición. Ciudad de México. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/Estrategica_a_2018/Evaluacion-Estrategica-Proteccion-Social-segunda-edicion.pdf
- _____. (2018d). Evaluación de Consistencia y Resultados 2017-2018 Programa nacional de financiamiento al microempresario y a la mujer rural. Recuperado de http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ECR_2017/SE_ECR_2017_S021_PRONAFIM.zip
- _____. (2019). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México (tercera edición). Ciudad de México. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Metodologia-medicion-multidimensional-3er-edicion.pdf>
- _____. (2019a) ¿Qué funciona y qué no en inclusión financiera? Guías prácticas de políticas públicas. Ciudad de México: CONEVAL. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ESEPS/Documents/Guias_practicas/Que_funciona_Inclusion_Financiera.pdf
- _____. (2019b). ¿Qué funciona y qué no en el desarrollo educativo de niñas, niños y adolescentes? Guías prácticas de políticas públicas. Ciudad de México. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ESEPS/Documents/Guias_practicas/Que_funciona_Desarrollo_Educativo.pdf
- _____. (2019c). Consideraciones para el Proceso Presupuestario 2020. Ciudad de México. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Consideraciones-2020.pdf>
- _____. (2019d). ¿Qué funciona y qué no en seguridad alimentaria? Guías prácticas de políticas públicas. Ciudad de México. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ESEPS/Documents/Guias_practicas/Que_funciona_Seguridad_Alimentaria.pdf

Cortés, Fernando (2000), La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica, Porrúa-CIEAS, México.

Cullen, M. (2020). COVID-19 and the risk to food supply chains: How to respond? FAO. Recuperado de <http://www.fao.org/3/ca8388en/CA8388EN.pdf>

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2007). Decreto que establece las directrices generales para dar cumplimiento al Programa Primer Empleo. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4960022&fecha=23/01/2007

_____. (2019). 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. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5583304&fecha=31/12/2019

_____. (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. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5580430&fecha=29/11/2019

_____. (2019b). Lineamientos que regulan las funciones de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5566026&fecha=18/07/2019

_____. (2020). DECRETO por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592205&fecha=23/04/2020

_____. (2020a). ACUERDO por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19). Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590745&fecha=30/03/2020

_____. (2020b). ACUERDO por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19). Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590339&fecha=24/03/2020

_____. (2020c). ACUERDO por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590914&fecha=31/03/2020

_____. (2020d). ACUERDO por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590914&fecha=31/03/2020&print=true

- _____. (2020e). ACUERDO por el que se modifica el similar por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2, publicado el 31 de marzo de 2020. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592067&fecha=21/04/2020
- _____. (2020f). ACUERDO número 02/03/20 por el que se suspenden las clases en las escuelas de educación preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica del Sistema Educativo Nacional. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5589479&fecha=16/03/2020
- _____. (2020g) LINEAMIENTOS para la Operación del Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592265&fecha=24/04/2020
- _____. (2020h). REGLAS de Operación del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2020. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5587726&fecha=27/02/2020
- _____. (2020i). ACUERDO por el que se modifican los Lineamientos para la operación del Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592325&fecha=27/04/2020
- _____. (2020j). ACUERDO por el que se modifican los Lineamientos para la Operación del Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592922&fecha=07/05/2020
- Doocy, S., y Tappis, H. (2017). Cash-based approaches in humanitarian emergencies: a systematic review. Retrieved from Campbell Systematic Reviews 2017: Recuperado de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.4073/csr.2017.17>
- Financial Times. (2020). Mexico struggles to keep economy alive as coronavirus measures bite. Recuperado de <https://www.ft.com/content/4879b109-6c93-455c-ac23-3a00f2f454ba>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). (2013). Back-to-School Guide Evidence-Based Strategies to Resume Education in Emergencies and Post-Crisis Transition. Recuperado de https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UNICEF_Back_To_School_Guide_2013.pdf
- Gobierno de México (18 de marzo de 2020). Prensa: Adultos mayores recibirán bimestre adelantado de pensión. Recuperado de <https://presidente.gob.mx/adultos-mayores-recibiran-bimestre-adelantado-de-pension-anuncia-presidente-programas-sociales-se-fortaleceran-ante-COVID-19/>

- Gopinath, G. (2020). Cómo limitar las secuelas económicas del coronavirus con políticas sustanciales y focalizadas. Diálogo a Fondo: Fondo Monetario Internacional. Recuperado de <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=12970>
- Heath, J. (2011). Identificación de los ciclos económicos en México: 30 años de evidencia. Realidad, datos y espacio. Revista internacional de estadística y geografía. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/rde/2011/05/08/identificacion-de-los-ciclos-economicos-en-mexico-30-anos-de-evidencia/>
- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (2020). Brinda IMSS recomendaciones para cuidados en casa durante la emergencia por COVID-19. Comunicado de prensa No. 176/2020. Recuperado de <http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/202004/176>
- _____. (2020a). Garantizados insumos para personal que atiende coronavirus: IMSS. Comunicado de prensa No. 144/2020. Recuperado de <http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/202003/144>
- _____. (2020b). Presenta IMSS Modelo de Atención Solidario para pacientes COVID-19 a población abierta. Comunicado de prensa No. 244/2020. Recuperado de <http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/202005/244>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2019). Cuenta satélite del turismo de México, 2018.
- _____. (2020) Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Cifras durante el cuarto trimestre de 2019. Recuperado de https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/enoe_ie/enoe_ie2020_02.pdf
- _____. (s.f.). Distribución porcentual de la población ocupada según sector de actividad económica, nacional. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/default.html?nc=615>
- _____. (s.f.-a). Producto Interno Bruto Trimestral. Base 2013. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/pib/2013/default.html#Tabulados>
- Levy, S. (2020) Superemos juntos la emergencia. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=47405>
- Notisistema. (2020). México podría perder más de 250 mil empleos por COVID-19: Moody's. Recuperado de <https://www.notisistema.com/noticias/mexico-podria-perder-mas-de-250-mil-empleos-por-COVID-19-moodys/>
- Organización para la Cooperación para el Desarrollo (OCDE). (2020). Evaluating the initial impact of COVID-19 containment measures on economic activity. Recuperado de https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=126_126496-evgsi2gmqj&title=Evaluating_the_initial_impact_of_COVID-19_containment_measures_on_economic_activity

- _____. (2020a). OECD Stat. Health expenditure and financing. Recuperado de <https://stats.oecd.org/index.aspx>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2020). Preguntas frecuentes: pandemia del COVID-19, su impacto en la alimentación y la agricultura. Recuperado de <http://www.fao.org/2019-ncov/q-and-a/impact-on-food-and-agriculture/es/>
- _____. (2020a). FAO alerta sobre el impacto del COVID19 en la alimentación escolar de América Latina y el Caribe. Recuperado de <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/1266856/>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2016). Panorama Laboral 2016 América Latina y el Caribe. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_537803.pdf
- _____. (2020). COVID-19 and the world of work: Impact and policy responses. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_738753.pdf
- _____. (2020a). Observatorio de la OIT-: El COVID-19 y el mundo del trabajo. Segunda edición. Estimaciones actualizadas y análisis. Recuperado de https://mcusercontent.com/54ff874b5ab8ff86ab68f4f15/files/c1939bae-1a65-40d9-bb3c-cfa7f30e1956/wcms_740981.pdf
- Organización Panamericana de la Salud. (2020). Recomendaciones para la Reorganización y Ampliación Progresiva de los Servicios de Salud para la Respuesta a la Pandemia de COVID-19. Recuperado de <https://www.paho.org/en/documents/recomendaciones-para-reorganizacion-ampliacion-progresiva-servicios-salud-para-respuesta>
- Organización Mundial del Turismo (UNWTO). (2020). COVID-19: Anteponiendo a las personas. Recuperado de <https://www.unwto.org/es/turismo-COVID-19>
- Organización Mundial de la Salud-Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (OMS-UNICEF). (2017). Progresos en Materia de agua potable, saneamiento e higiene. Recuperado de <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/260291/9789243512891-spa.pdf?sequence=1>
- Pega, F., Liu, S., Walter, S., y Lhachimi, S. (2015). Unconditional cash transfers for assistance in humanitarian disasters: effect on use of health services and health outcomes in low-and middle- income countries. Recuperado de <https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/pega-et-al-2015-the-cochrane-library-sup-2.pdf>
- Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO). (2020). Apercibe Profeco a 26 proveedores por alzas injustificadas en precios de tortilla, huevo, y por no bajar

precios de gasolina. Recuperado de <https://www.gob.mx/profeco/prensa/apercibe-profeco-a-26-proveedores-por-alzas-injustificadas-en-precios-de-tortilla-huevo-y-por-no-bajar-precios-de-gasolina>

Presidencia de la República (2020). Nada nos hará regresar al pasado, afirma presidente al presentar informe al pueblo de México. Comunicado de Prensa 6 de abril de 2020. Recuperado de <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/nada-nos-hara-regresar-al-pasado-afirma-presidente-al-presentar-informe-al-pueblo-de-mexico?idiom=es-MX>

_____. (2020a). Versión estenográfica: Conferencia de prensa, informe diario sobre coronavirus COVID-19 en México. Recuperado de <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-informe-diario-sobre-coronavirus-COVID-19-en-mexico-241021?idiom=es>

_____. (2020b). Versión estenográfica de la participación de la Secretaria de Trabajo y Previsión Social (STPS), Luisa María Alcalde Luján, miércoles 8 de abril de 2020. Recuperado de <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-martes-7-de-abril-de-2020-239914?idiom=es>

Rodríguez, R. y Rivera-Peña, G. (2017). Gasto catastrófico en salud en México y sus factores determinantes, 2002-2014. Gaceta Médica de México. 153(7):757-764.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). (2018). El Sistema de Información Social Integral, Padrón Único de Beneficiarios y la Cartilla Social. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/335007/110618_PPT_SISI_-_Cartilla_social.pdf

Secretaría de Educación Pública (SEP). (2020). Capacitación para maestras y maestros del sistema educativo nacional en competencias digitales. Recuperado de <https://www.mexicox.gob.mx/>

_____. (2020). Aprende en Casa. Recuperado de <https://www.aprendeencasa.mx/aprende-en-casa/principal.html>

_____. (27 de marzo de 2020). Boletín No. 80 Fortalece SEP programa Aprende en Casa mediante sitio web especializado en educación básica. Recuperado de <https://www.gob.mx/sep/es/articulos/boletin-no-80-fortalece-sep-programa-aprende-en-casa-mediante-sitio-web-especializado-en-educacion-basica?idiom=es>

_____. (27 de marzo de 2020). Boletín No. 80 Sostiene Esteban Moctezuma Barragán videoconferencia con Ministros de Educación de Hispanoamérica y España por COVID-19. Recuperado de <https://www.gob.mx/sep/es/articulos/boletin-no-80-sostiene-esteban-moctezuma-barragan-videoconferencia-con-ministros-de-educacion-de-hispanoamerica-y-espana-por-COVID-19?idiom=es>

- _____. (28 de marzo de 2020). Boletín No. 82 Lanza SEP programa de capacitación en competencias digitales para docentes del Sistema Educativo Nacional. Recuperado de <https://www.gob.mx/sep/es/articulos/boletin-no-82-lanza-sep-programa-de-capacitacion-en-competencias-digitales-para-docentes-del-sistema-educativo-nacional?idiom=es>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2019). Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Artículo 42 Fracción I de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. “Pre-criterios 2020”. Recuperado de https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/doc/s/paquete_economico/precgpe/precgpe_2020.pdf
- _____. (2019a). Fideicomisos. Recuperado de: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/Fideicomisos/fideicomisos.csv>
- _____. (2020). Comunicado N°031. Las finanzas públicas y la deuda pública a febrero de 2020. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/544204/Comunicado_031.pdf
- _____. (2020a). Comunicado N°034. Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entrega al H. Congreso de la Unión el documento de “Pre-Criterios 2021”. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/544779/Comunicado_034_-_Pre-Criterios_2021.pdf
- Secretaría de Economía. Sitio de internet del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario. Recuperado de <https://www.gob.mx/pronafim/que-hacemos>
- Secretaría de Salud (2020). Medidas de Seguridad Sanitaria. Consejo de Salubridad General. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/544285/COVID19_-_Presentacion_CSG_-_Medidas_Seguridad_Sanitaria_2020.03.30_PPT.pptx.pptx.pptx.pdf.pdf
- _____. (2020a). Recomendaciones para Adultos Mayores. Recuperado de <https://coronavirus.gob.mx/adultos-mayores/>
- _____. (2020b) Datos, COVID-19 México. Información general. Recuperado de <https://coronavirus.gob.mx/datos/>
- Spier et al. (2016). Parental, community and familiar support interventions to improve children's literacy in developing countries: a systematic review, 3ie Systematic Review 26. London: International Initiative for Impact Evaluation (3ie). Recuperado de <https://www.3ieimpact.org/sites/default/files/2019-01/sr-26-children-literacy.pdf>

Werner, A. (2020). “La pandemia del coronavirus y América Latina: Es el momento de tomar medidas decisivas.” Diálogo a Fondo. Fondo Monetario Internacional. Recuperado de <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=13009>