

**Panorama de los programas y acciones
sociales en las entidades federativas**
para dar respuesta a los efectos de la
pandemia por el virus **SARS-CoV-2 (COVID-19)**



CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

INVESTIGADORES ACADÉMICOS 2020-2024*

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Universidad Autónoma Metropolitana

Claudia Vanessa Maldonado Trujillo
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Guillermo Cejudo Ramírez
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

Armando Bartra Vergés
Universidad Autónoma Metropolitana

SECRETARÍA EJECUTIVA

José Nabor Cruz Marcelo
Secretario Ejecutivo

Édgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Karina Barrios Sánchez
Directora General Adjunta de Evaluación

Alida Marcela Gutiérrez Landeros
Directora General Adjunta de Análisis de la
Pobreza

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración

*Vease:

https://www.coneval.org.mx/quienessomos/InvestigadoresAcademicos/Paginas/Investigadores_Academicos_Actuales.aspx

Equipo técnico

Ana Paulina González Arroyo

Cristian Franco Canseco

Mayra Ortega

Humberto Rivera Guerrero

Denisse León Correo

Nereida Hernández Reyes

Edgar Martínez Mendoza

Se agradece la participación de los enlaces de las 32 entidades federativas con CONEVAL, quienes validaron la información y a Cinthya Paola García García y Alejandro López León quienes colaboraron en la construcción de la base.

Panorama de los programas y acciones sociales en las entidades federativas para dar respuesta a los efectos de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19)

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Insurgentes Sur 810, colonia Del Valle
CP 03100, alcaldía de Benito Juárez, Ciudad de México

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Panorama de los programas y acciones sociales en las entidades federativas para dar respuesta a los efectos de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19)*, Ciudad de México: CONEVAL, 2021.

Introducción

México se enfrenta a uno de los retos más grandes de los últimos cien años: la pandemia generada por la COVID-19 no solo afectará la salud y la oferta de servicios disponibles para atenderla, también generará efectos en materia económica y en el cumplimiento de los derechos sociales. En cuanto a los efectos económicos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estimó una caída anual del Producto Interno Bruto (PIB) del 10.2% en el primer trimestre (SHCP, 2020).

Esta contracción en la economía trae consigo afectaciones en el empleo y en el ingreso de los hogares. De acuerdo con estimaciones del CONEVAL, en el documento *La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) en México*, se estima un aumento en la tasa de desempleo de 3.3% a 5.3%. De igual manera, incrementará la pobreza por ingresos en el país: entre 8.9 y 9.8 millones de personas caerán en situación de pobreza por ingresos, y en entre 6.1 y 10.7 millones de personas, en situación de pobreza extrema por ingresos (CONEVAL, 2020).

En el ámbito de los derechos sociales, la contingencia tendrá repercusiones inmediatas, en el mediano y largo plazo en los derechos sociales. En primer lugar, se verá gravemente afectado el derecho a la salud por el riesgo inminente que implica la propagación de la enfermedad. En segundo lugar, el bienestar económico y el derecho al trabajo, la alimentación y la educación entre otros, se verán afectados a corto y mediano plazo a causa de las medidas de contención impuestas por los distintos ámbitos de gobierno (CIDH, 2020).

De igual manera, la pandemia tendrá efectos diferenciados en la población. Esto implica que tendrá mayor impacto en algunos grupos como las mujeres, los trabajadores en la economía informal y los estratos de personas con ingresos medios a bajos, debido a que estos grupos poblacionales no cuentan con ahorros suficientes para sostenerse si pierden su empleo.

Por tal motivo, se ha puesto en evidencia la necesaria intervención coordinada y focalizada de los distintos ámbitos gubernamentales para dar respuesta a las afectaciones que se generarán sobre los derechos sociales de la población. La coordinación es un elemento

indispensable en el diseño e implementación de intervenciones gubernamentales, dado que permite la articulación de esfuerzos para generar respuestas más coherentes y efectivas (CONEVAL, 2018).

En materia de desarrollo social, la *Ley General de Desarrollo Social* faculta a los tres ámbitos de gobierno para garantizar el ejercicio pleno de los derechos sociales de la población. De tal manera que, ante el contexto de la pandemia, los tres órdenes de gobierno deben actuar de manera coordinada para asegurar la garantía de esos derechos.

Con el propósito de conocer los esfuerzos que están poniendo en marcha los gobiernos de las 32 entidades federativas, en este documento CONEVAL analiza más de 600 programas y acciones gubernamentales para identificar qué tipo de respuesta se está dando a las prioridades sociales que surgen en esta pandemia. La recolección de la información para llevar a cabo el análisis se hizo en tres etapas. En la primera, CONEVAL realizó una búsqueda de los programas y acciones en las páginas de internet de los gobiernos de cada entidad federativa. Para esta búsqueda, se consideraron los siguientes criterios:

- Programas y acciones gubernamentales implementados por los gobiernos estatales;
- Alineados a los derechos sociales: educación, salud, alimentación, vivienda, medio ambiente sano, trabajo, seguridad social y no discriminación;
- Que proporcionan un beneficio, servicio o apoyo directo a la población; y
- Que dan respuesta a los efectos económicos y sociales de la pandemia.

En la segunda etapa, se remitió a enlaces de cada gobierno estatal un listado preliminar de los programas y acciones identificados para que fueran validadas y complementadas con la información que tiene cada entidad federativa. Como resultado, se recopilaron en total 1,018 programas y acciones durante el 2020.

En la tercera etapa, CONEVAL realizó una revisión de la información proporcionada por los enlaces estatales para identificar aquellos que cumplieran con los criterios previamente mencionados. En total se identificaron 667 programas y acciones que cumplieron con los criterios. El resto de las intervenciones corresponden a acciones administrativas o de gestión que no proporcionan un beneficio o servicio directo a la población.

En las siguientes secciones se analizan los programas y acciones de las entidades federativas que se identificaron y validaron por los estados. En la primera, se hace una revisión del ámbito local de dónde y en quienes habrá mayores repercusiones de los efectos de la pandemia. En la segunda y tercera, se describirá el panorama general y se analizan las prioridades sociales que han adoptado los gobiernos estatales. En la cuarta, se analiza el vínculo de estas intervenciones con las recomendaciones propuestas por CONEVAL. En penúltima posición, se describirán y analizarán los mecanismos para el diseño, monitoreo y evaluación de las intervenciones. Por último, emiten una serie de recomendaciones y conclusiones sobre los principales hallazgos y los retos pendientes.

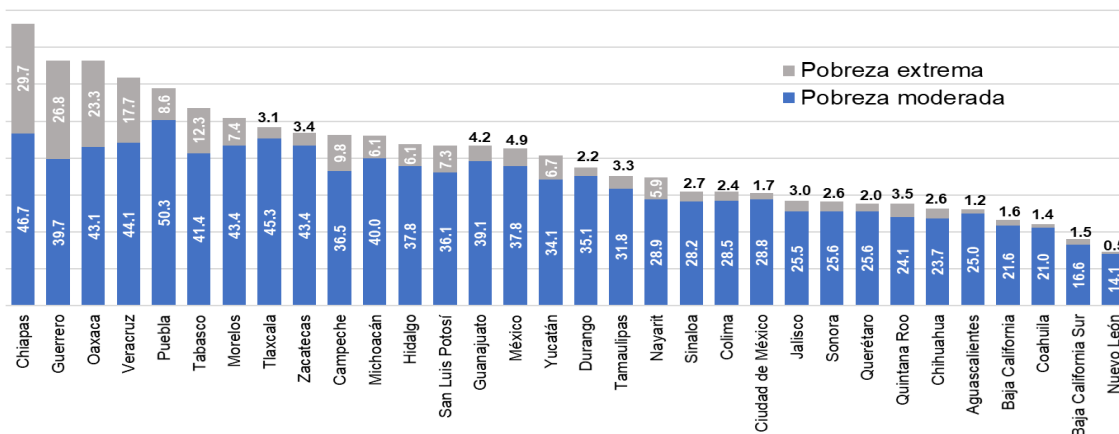
1. ¿Dónde y en quién tendrá mayor repercusión la pandemia COVID 19?

1.1 ¿Quiénes son las personas más afectadas por la contingencia?

CONEVAL identificó grupos que por su vulnerabilidad serán más afectados por la pandemia: la población en situación de pobreza y pobreza extrema; los trabajadores subordinados, por cuenta propia; los trabajadores informales; los niños, las niñas y los adolescentes; las mujeres en términos generales; los grupos históricamente excluidos como indígenas y migrantes; y finalmente, las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMES) (CONEVAL, 2020a). En esta sección se revisarán elementos para conocer la situación que presentan cada una de estas poblaciones.

Respecto a la población en condición en pobreza, de acuerdo con la medición multidimensional de la pobreza 2018, 41.9% de la población se encontraba en situación de pobreza y 7.4% en situación de pobreza extrema. Las tres entidades que presentaban el mayor porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional fueron Chiapas (76.4%), Guerrero (66.5%) y Oaxaca (66.4). De igual forma, son estas entidades las que mantenían los niveles más altos de pobreza extrema 29.7%, 26.8% y 23.3% respectivamente.

Gráfica 1. Porcentaje de población en situación de pobreza extrema y moderada por entidad federativa, 2018

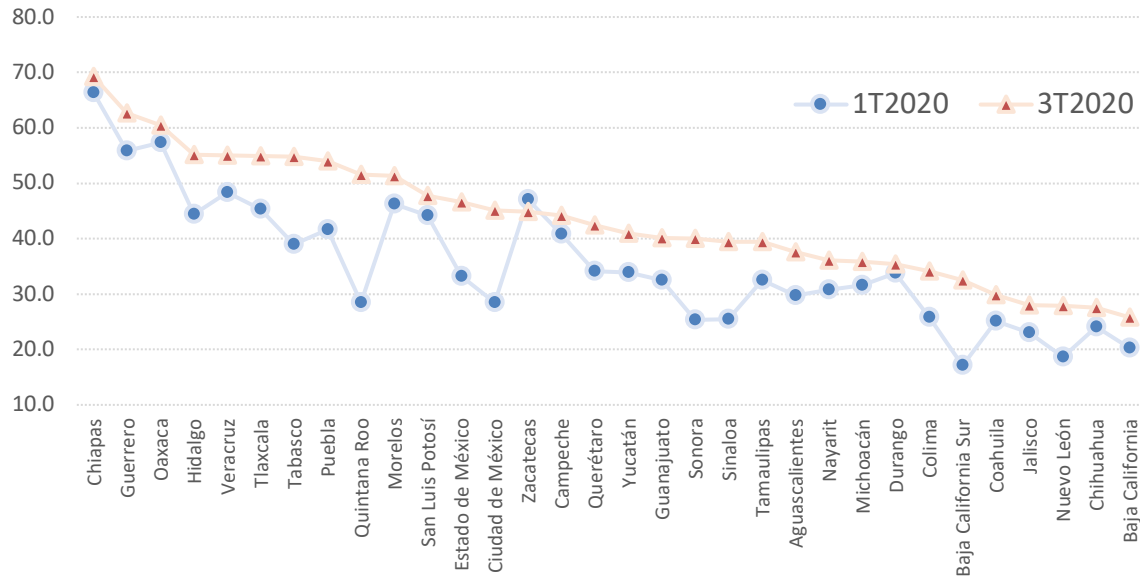


Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MEC del MCS-ENIGH 2018.

En cuanto a la pobreza laboral, entre el primer y tercer trimestre de 2020, hubo un aumento en el porcentaje de personas que no pueden satisfacer sus necesidades alimentarias con el ingreso obtenido a partir de su trabajo. De acuerdo con la medición del porcentaje de la población con ingreso laboral inferior al costo de la canasta alimentaria, hubo un incremento de 8.7 puntos porcentuales en el periodo que va de la pandemia, al pasar de 37.3% a 44.5%.

Por entidad federativa, 31 estados tuvieron un aumento en el porcentaje de pobreza laboral y Zacatecas mostró una disminución durante este periodo. Las entidades que presentaron un mayor incremento fueron Quintana Roo (23.1%), Ciudad de México (16.7%), Tabasco (15.9%) y Baja California Sur (15.4%).

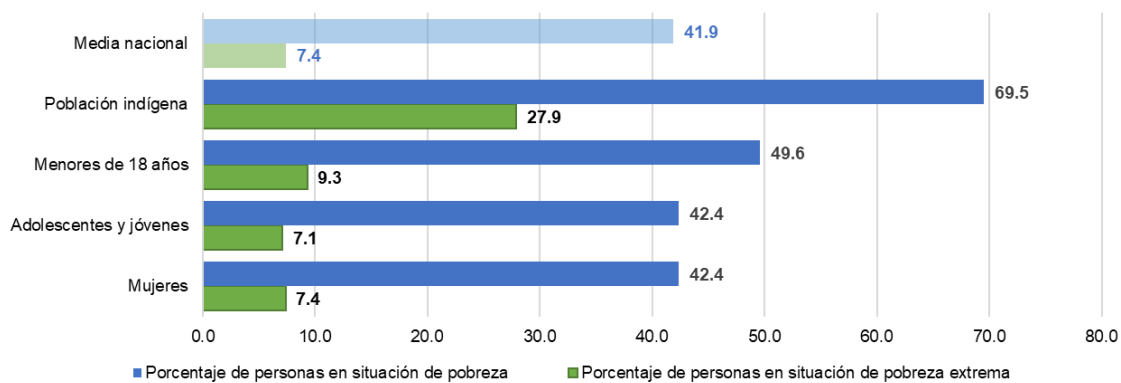
Gráfica 2. Porcentaje de la población con ingreso laboral inferior al costo de la canasta alimentaria, 1er trimestre -3er trimestre 2020



Fuente: elaboración del CONEVAL con base en la ENOE, la ENOE nueva edición y el INPC

Al interior del grupo de personas en situación de pobreza se presenta desigualdad entre grupos poblacionales. Por ejemplo, el porcentaje de pobreza en las poblaciones indígenas, menores de 18 años, adolescentes y jóvenes y mujeres, presentan un porcentaje de población en situación de pobreza por encima del promedio nacional.

Gráfica 3. Porcentajes de pobreza por grupo poblacional, 2018



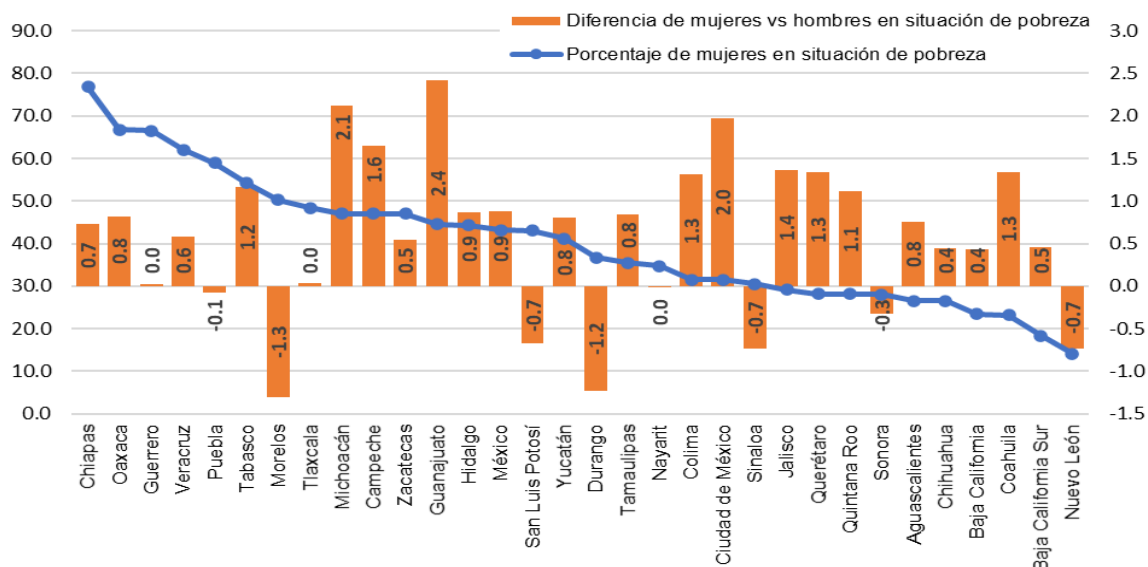
Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MEC del MCS-ENIGH 2018.

El grupo poblacional que presenta los porcentajes más altos de pobreza y pobreza extrema es la población indígena, en la cual se observa que 69.5% de esta población se encuentra

en situación de pobreza, mientras que el 27.9% de la misma se encuentra en pobreza extrema. Con relación a los menores de 18 años, niños, niñas y adolescentes, para 2018 el 49.6% de ellos vivían en condición de pobreza y 9.3% en situación de pobreza extrema. En la población de adolescentes y jóvenes, entendidos como la población comprendida entre los 12 y 29 años, para 2018 el 42.4% se encontraba en situación de pobreza y el 7.1% en pobreza extrema.

Respecto a las mujeres, para 2018, a nivel nacional el 42.4% de las mujeres se encontraban en situación de pobreza y el 7.4% en pobreza extrema, mientras que los hombres se ubicaban en 41.4% y 7.5% respectivamente. A pesar de que la diferencia es de un punto porcentual entre los hombres y las mujeres en pobreza a nivel nacional, en las entidades federativas las diferencias son más marcadas. En los estados de Guanajuato y Michoacán además de existir un porcentaje superior al 40% de las mujeres en situación de pobreza, la diferencia porcentual entre las mujeres y los hombres en situación de pobreza es superior a los dos puntos porcentuales, en detrimento de la calidad de vida de las mujeres.

Gráfica 4. Diferencia entre el porcentaje de situación de pobreza entre hombres y mujeres por entidad federativa, 2018

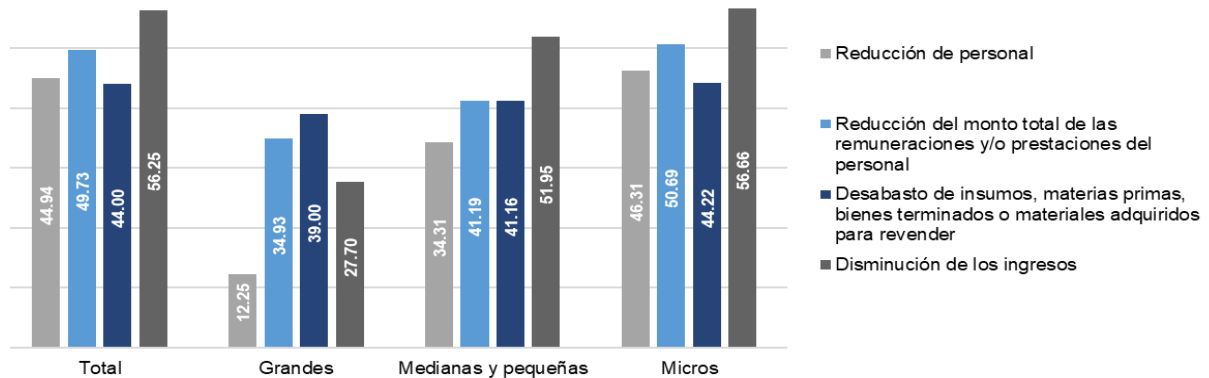


Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MEC del MCS-ENIGH 2018.

Empresas

De acuerdo con el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI, 2020), en México existe un total de 1,873,564 empresas —16,893 son grandes; 128,261 medianas y pequeñas; y 1,728,410 micros¹— de las cuales el 93% ha tenido afectaciones derivadas de la emergencia sanitaria por la Covid-19. Entre los principales efectos que se observaron en todas las empresas fueron la disminución de sus ingresos y la reducción del monto total de las remuneraciones y prestaciones de sus trabajadores. Si bien la reducción de personal se encuentra en tercer lugar, es importante observar que en términos generales los trabajadores se han visto afectados en términos de sus ingresos reales. Lo cual es un factor de riesgo para el bienestar económico de las familias.

Gráfica 5. Porcentaje promedio de variación según tipo de afectación por la COVID-19 por tamaño de empresa



Fuente: INEGI. Encuesta Sobre el Impacto Económico Generado por COVID-19 en las Empresas, (ECOVIED-IE) 2020. Nota: Los valores están dados en porcentajes promedios de variación en relación con el mes anterior

Empleo

De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del INEGI, entre el tercer trimestre de 2019 y el tercer trimestre de 2020, la población ocupada a nivel nacional presenta una disminución en 4.2 millones. Las actividades terciarias fueron las más afectadas en este periodo, con una pérdida de cerca de 3 millones de empleos.

¹ Cifra para abril de 2020

Por otro lado, la tasa de desocupación presentó un aumento respecto del tercer trimestre de 2019: incrementó 1.4 puntos porcentuales, al pasar de 3.7% a 5.1%. Por entidad federativa, para el tercer trimestre de 2020, las entidades que presentan los mayores porcentajes de personas en desocupación son Quintana Roo (10%), Querétaro (8.2%) y Ciudad de México (8.0%).

Otro efecto que se puede ver por esta pandemia es que el número de personas que se encuentran en el mercado laboral, es decir, empleadas o desempleadas, disminuyó en 3.6 millones de personas en el mismo periodo de referencia. Es importante destacar que esta disminución se debe porque principalmente fueron las mujeres quienes salieron del mercado laboral durante la pandemia (2.2 millones de mujeres).

1.2 ¿Dónde se ubican las personas más afectadas por la pandemia?

La distribución de los casos de COVID-19 reportados en nuestro país se ha desarrollado de forma heterogénea, principalmente relacionado a factores de la población, conectividad carretera, características socioeconómicas o la movilidad de las personas. Como lo ha señalado el CONEVAL en los informes del Visor Geoespacial de la Pobreza y la Covid-19 en los municipios de México, es de gran importancia conocer los patrones espaciales de la pandemia ya que se pueden focalizar y priorizar estrategias para hacer frente a los efectos².

Al 31 de octubre de 2020, se identificó que 2,219 municipios han presentado al menos un caso, es decir, el 90.31% del total de municipios o alcaldías. Los otros 238 municipios que no han presentado algún caso son principalmente municipios rurales y que se encuentran en zonas alejadas de las grandes ciudades. Estos municipios tienen en promedio 2,657 habitantes y en su mayoría presentan un grado de acceso carretero bajo (165 de 238 municipios).

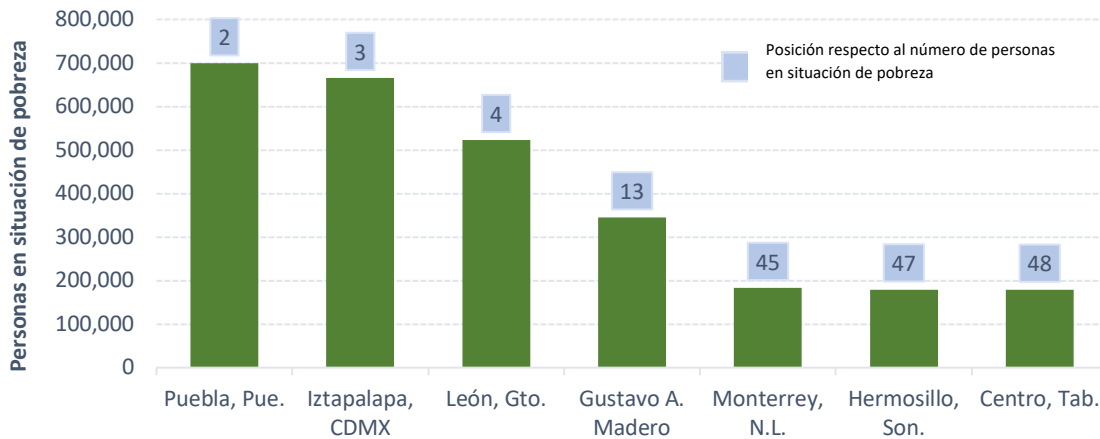
Por su parte, la mayor concentración de casos se ha dado en las grandes ciudades, teniendo una relación directa en cuanto al número de personas que habitan el territorio. De acuerdo con las cifras, 8 de cada 10 casos de la enfermedad que se encontraban activos

² Para mayor detalle se puede consultar el Visor Geoespacial de la Pobreza y la Covid en los municipios de México: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Visor_Geoespacial_Pobreza_COVID-19.aspx

al 31 de octubre de 2020 se ubican en alguna zona metropolitana de nuestro país, por ejemplo, el Valle de México, Guadalajara, La Laguna, Querétaro, Monterrey, entre otras.

Al analizar las cifras de casos positivos con el número de personas en situación de pobreza, la tendencia es similar, es decir, municipios o alcaldías con alto número de personas en situación de pobreza tienen un alto número de casos reportados. Por ejemplo, Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Puebla, Hermosillo, Monterrey y Centro en Tabasco son municipios o Alcaldía con un alto número de personas en situación de pobreza y tienen más de 16 mil casos confirmados al 31 de octubre de 2020.

Gráfica 6. Posición y número de personas en situación de pobreza en los municipios con más de 16 mil casos confirmados al 31 de octubre de 2020

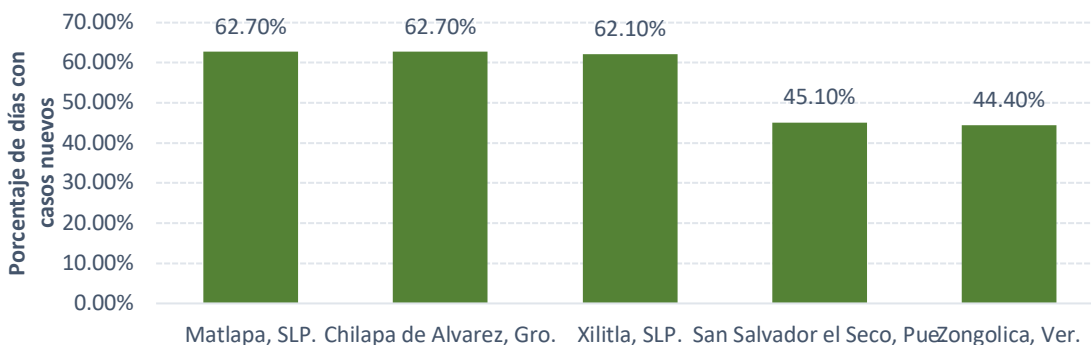


Fuente: elaboración del CONEVAL a partir de base del Visor Geoespacial de la Pobreza y la Covid-19 en los municipios de México. Nota: La posición corresponde al lugar que ocupa el municipio en cuanto al número de personas en situación de pobreza respecto al total de municipios. Ecatepec es el municipio con el mayor número de personas en situación de pobreza, a la fecha de corte tenía más de 11 mil casos reportados.

Respecto a los municipios con altos porcentajes de pobreza, si bien la incidencia de la pandemia ha sido menor que el resto, puede haber una mayor afectación en el ejercicio de los derechos sociales. Al 31 de octubre de 2020 se ha presentado al menos un caso en 510 municipios de un total de 709 municipios que tienen un porcentaje de la población en condición de pobreza mayor al 80%, los cuales ascienden a poco más de 7,300 personas. Es importante considerar que, de estos casos, 31.6% ha requerido hospitalización, cifra mayor al promedio nacional que es de 22.7%. Los municipios donde ha sido mayor la incidencia de casos de COVID-19 y que presentan un porcentaje de su población en

situación de pobreza mayor al 80% son Matlapa y Xilitla en San Luis Potosí, Chilapa de Álvarez en Guerrero, San Salvador el Seco en Puebla y Zongolica en Veracruz.

Gráfica 7. Municipios con más alto porcentaje de días que han presentado casos nuevos en los últimos 6 meses que tienen más del 80% de la población en situación de pobreza



Fuente: elaboración del CONEVAL a partir de base del Visor Geoespacial de la Pobreza y la Covid-19 en los municipios de México. Nota: El porcentaje de días se calcula a partir de la existencia de al menos un caso en el municipio entre el 1 de mayo y el 31 de octubre de 2020.

2. Panorama de los programas y acciones estatales para atender efectos de la contingencia

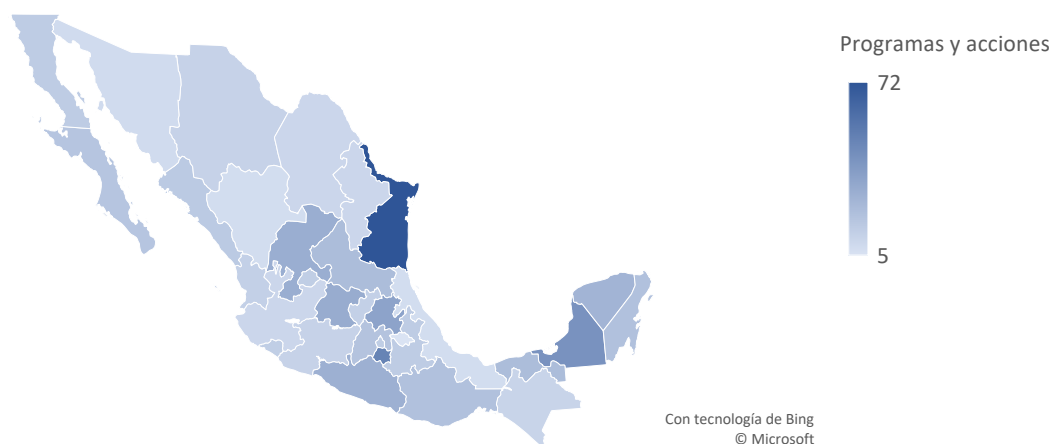
Las entidades federativas dieron respuesta inmediata a la pandemia y sus efectos. De marzo a agosto de 2020, en total, se identificaron 667 programas y acciones sociales estatales que contribuyen a la atención de los derechos sociales y otorgan algún bien o servicio directo a la población.

El número de intervenciones implementadas varía en las entidades federativas. Hay entidades, como el caso de Tamaulipas que implementó 72 programas y acciones, seguida de Morelos y Campeche que implementaron 50 y 43, respectivamente, y entidades que implementaron de cinco a nueve, como Tlaxcala (5), Durango (8), Veracruz (8) y Sonora (9).³

³ Los estados de Chihuahua y Michoacán no validaron la información, por lo que se consideran las acciones y programas que CONEVAL identificó y no se cuenta con información para todas las secciones de este documento.

Es importante mencionar que un mayor número de programas y acciones no necesariamente generará un mejor resultado; por el contrario, cuando existe coordinación, coherencia y complementariedad entre las intervenciones se puede hacer un uso más efectivo de los recursos para atender una situación problemática. La existencia de un mayor número de programas y acciones puede reflejar una mayor desagregación de un problema público y, por consiguiente, una mayor dificultad para atenderlo de manera integral (Cejudo, 2016).

Figura 1. Programas y acciones estatales en el ámbito social implementados para atender los efectos de la contingencia

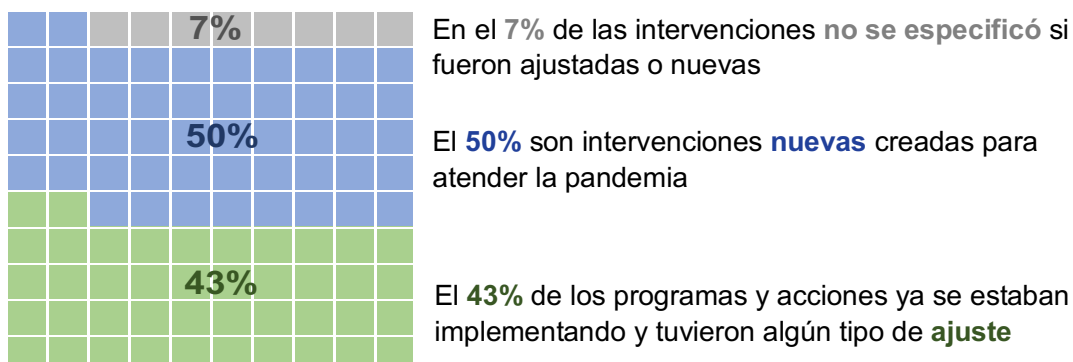


Fuente: elaboración del CONEVAL a partir de base de datos de acciones estatales COVID-19, 2020.

Las entidades federativas reorientaron algunos de los programas o acciones que estaban implementado previamente y, al mismo tiempo, crearon nuevos que permitieran dar respuesta a la crisis. Del total de programas y acciones identificados, 42.7% tienen algún tipo de ajuste y 50.1% son intervenciones nuevas.⁴ Los principales ajustes que se hicieron consistieron en ampliaciones presupuestales, ampliación de la cobertura, adelantos de apoyos, entre otros.

⁴ En 7.2% de las acciones y programas no se especificó si fueron ajustados o programas nuevos.

Gráfica 8. Porcentaje de programas y acciones de acuerdo con la existencia previa a la pandemia

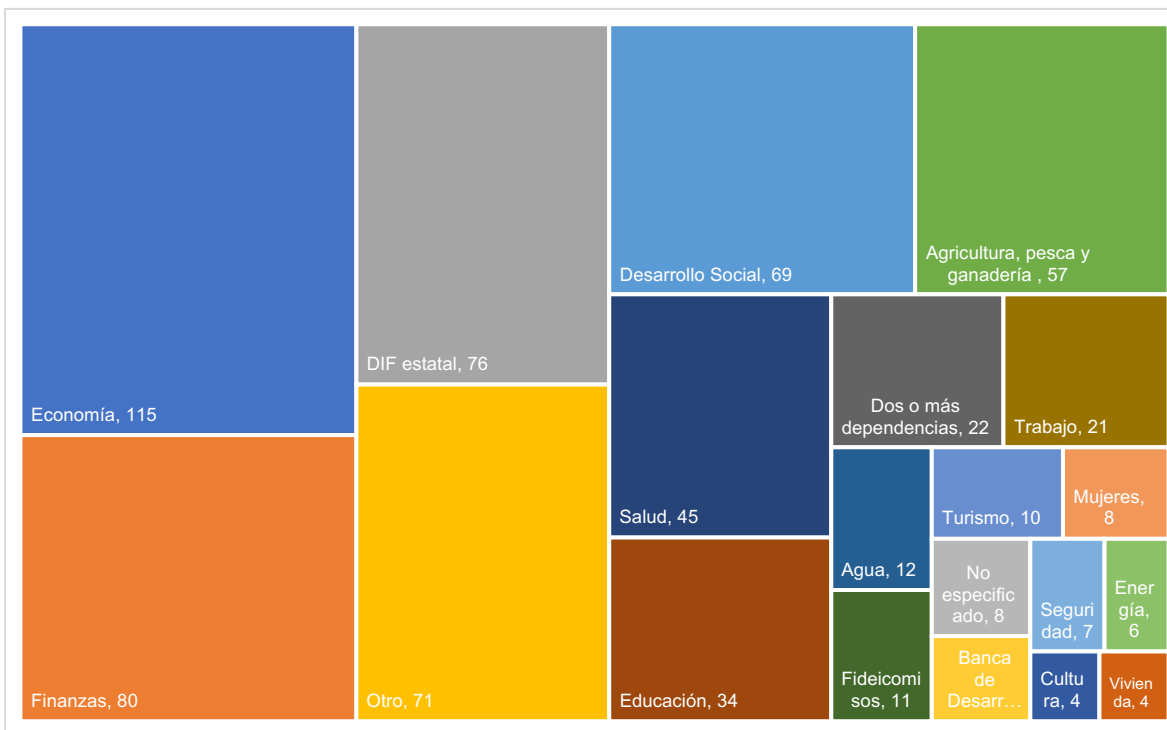


Fuente: elaboración del CONEVAL a partir de base de datos de acciones estatales COVID-19, 2020.

Las fuentes de financiamiento de los programas y acciones fueron principalmente estatales (54.9%); 8.2% se financiaron con otras fuentes; 6.3% con presupuesto federal, referido principalmente a los recursos destinados para el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; y 5.2% fueron donaciones de privados.

Las dependencias que implementaron un mayor número de programas y acciones sociales (17.2%) fueron la Secretaría de Economía y homólogo, seguido por la Secretaría de Finanzas (12.0%), Sistema estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (11.4%) y la Secretaría de Desarrollo Social u homólogo (10.3%). Esto es acorde con las prioridades sociales en las que se requiere mayor apoyo: bienestar económico, alimentación, educación, entre otros, y que coinciden con las funciones que tienen estas dependencias.

Gráfica 9. Programas y acciones sociales implementados por tipo de dependencia responsable



Fuente: elaboración del CONEVAL a partir de base de datos de acciones estatales COVID-19, 2020.

Por último, destaca la diversidad de tipos de apoyos que se dieron a través de las intervenciones. La mayor parte fueron apoyos en especie (44.1%), seguido de apoyos monetarios (17.7%), incentivos fiscales (12.9%), créditos (11.1%), entre otros.

En general, se observa que existe variedad y dispersión en los programas y acciones sociales que están implementando las entidades federativas para dar respuesta a la crisis. Por un lado, es evidente la respuesta inmediata por parte de los gobiernos; por otro, esta diversidad y dispersión muestra también que la respuesta de las entidades federativas se centró en la generación de intervenciones específicas y que hace falta una política coordinada e integral que dé una respuesta más eficaz a los temas de atención prioritaria.

3. ¿Cuáles son las prioridades sociales en las entidades federativas?

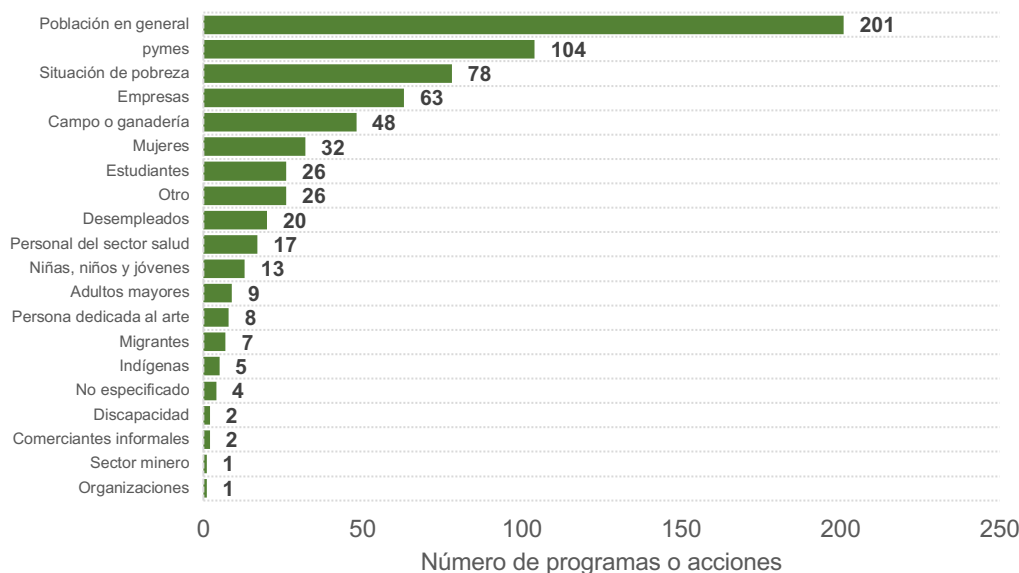
La actual crisis afecta a toda la población, pero como se mostró en la sección anterior, existen grupos que se encuentran especialmente vulnerables y presentan mayores riesgos

ante esta crisis. En este sentido, las entidades federativas, en la mayor parte de los programas y acciones sociales, definen a la población objetivo a la que deben ir dirigidos sus apoyos (466 intervenciones de 667).

De acuerdo con CEPAL (2020), hay grupos que se verán mayor afectados por la pandemia y, por tanto, deberán implementarse acciones para atenderlos. Estos grupos son principalmente mujeres, adultos mayores, personas sin seguridad social, trabajadores migrantes, entre otros. Como se observa en la **Gráfica 10**, la mayoría de estos grupos son atendidos por las diversas intervenciones; sin embargo, destaca que 201 intervenciones buscan apoyar a la población en general.

Otro elemento por destacar es que los gobiernos estatales emprendieron intervenciones para beneficiar al sector empresarial, principalmente pequeñas y medianas empresas, con el objetivo de preservar las fuentes de trabajo. Algunas de estas intervenciones consisten en otorgar créditos, ajustar las temporalidades de pago, suspensión de impuestos y otros beneficios fiscales.

Gráfica 10. Número de programas y acciones sociales estatales por población objetivo



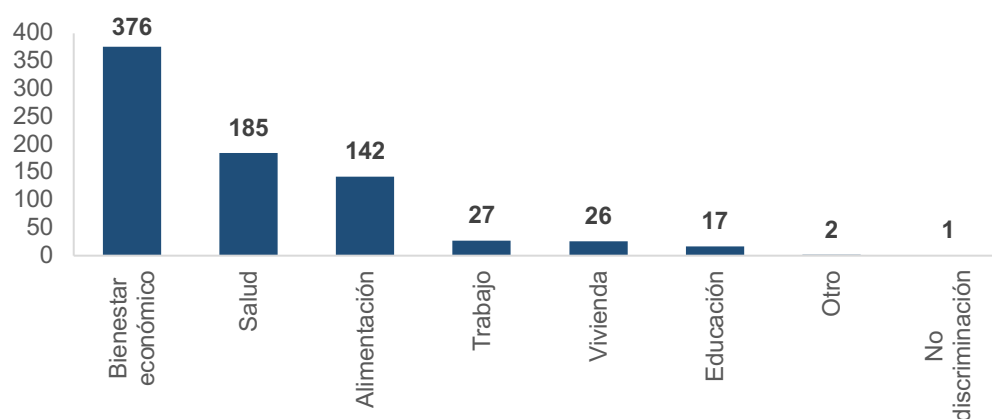
Fuente: Elaboración del CONEVAL a partir de base de datos de acciones estatales COVID-19, 2020.

Nota: Los totales pueden no coincidir debido a que una acción o programa puede estar vinculado a dos o más poblaciones objetivo.

Para aminorar los efectos de la pandemia sobre la pobreza, es necesario implementar acciones que protejan a la población que verá su bienestar económico y derechos sociales comprometidos. Específicamente, es indispensable implementar intervenciones que ayuden a las personas cuyos ingresos bajarán por la pérdida del empleo, además de proteger el ejercicio de ciertos derechos sociales que se verán especialmente afectados: el derecho a la alimentación, a la educación y a la salud.

En términos de bienestar económico, es necesario que de manera temporal se proporcione un ingreso adicional a las familias cuyos jefes se quedaron sin un empleo o vieron disminuidos sus ingresos. En este sentido, ha habido una respuesta favorable de las entidades federativas, ya que la mayoría cuentan con al menos una intervención que apoya el bienestar a través de transferencias directas de dinero por un periodo determinado; por ejemplo, el estado de Aguascalientes implementó el programa “Apoyo Todos por Aguascalientes”, que consiste en transferir temporalmente \$4,000 pesos a las personas económicamente vulnerables ante la contingencia.

Gráfica 11. Número de programas y acciones estatales, por derecho social o dimensión de bienestar económico a la que están orientados



Fuente: Elaboración del CONEVAL a partir de base de datos de acciones estatales COVID-19, 2020.

Nota: Los totales pueden no coincidir debido a que una acción o programa puede estar vinculado a dos o más derechos sociales.

Para garantizar el bienestar económico, también es importante que los programas y acciones sociales promuevan el acceso al derecho al trabajo, principalmente para aquellas personas que se encuentran en situación de informalidad laboral. Esto debido a que su

situación puede verse agravada por la contingencia (CONEVAL, 2020b). Al respecto las entidades federativas tienen un reto pendiente para atender este derecho, debido a que solo se reportaron 27 intervenciones estatales en materia de trabajo, distribuidas en 17 entidades federativas.

En el derecho a la salud, la CEPAL ha señalado que la crisis tendrá mayores impactos en personas con problemas de salud subyacentes (CEPAL, 2020), por lo que es necesario garantizar, además de la atención a la pandemia, la atención a las enfermedades crónicas. Sobre este derecho, en las entidades federativas, es posible observar que se han implementado programas y acciones sociales para atender directamente a la pandemia, como la entrega de caretas y kits sanitarios, ampliación de hospitales, entre otros, pero queda pendiente la atención a personas con enfermedades crónicas. Es importante resaltar que, en países como México, la atención a la pandemia constituye todavía un reto mayor para el sector de salud. La razón es que el sistema de salud actual presenta importantes oportunidades de mejora y con la pandemia, su capacidad puede verse desbordada (CIDH, 2020).

4. Alineación de las acciones estatales con las recomendaciones COVID-19 del CONEVAL

El CONEVAL ha elaborado una serie de recomendaciones⁵ sobre estrategias que se pueden aplicar para garantizar los derechos sociales (CONEVAL, 2020a). Estas recomendaciones buscan contribuir en la creación de una estrategia integral que puede ser retomada para el diseño e implementación de acciones y programas que favorezcan el bienestar económico y garanticen el ejercicio de los derechos sociales, y para mitigar los efectos negativos generados que la emergencia sanitaria causada por la enfermedad provocada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19).

Al hacer un ejercicio de alineación para identificar si los programas y acciones sociales implementados por las entidades federativas coinciden con las recomendaciones hechas por el CONEVAL, se identificó que: a) 328 concuerdan con las recomendaciones del

⁵ Estas recomendaciones se pueden consultar en el documento *¿Qué hacer para atender la crisis producida por COVID-19?*, parte del estudio *La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México*, disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Que_Hacer_COVID-19.pdf

CONEVAL sobre las posibles formas de atender el tema del bienestar económico, b) 182 concuerdan con las recomendaciones sobre el derecho a la salud, y c) 142 concuerdan con las recomendaciones sobre el derecho a la alimentación. Adicionalmente, se encontraron 61 intervenciones que no fue posible alinear con alguna de las prioridades señaladas⁶. En esta sección se revisan las acciones que las entidades federativas realizaron para dar respuesta a la pandemia y su relación con las recomendaciones que se emitieron desde CONEVAL.

Bienestar económico

Como se mencionó en las secciones previas, uno de los aspectos en los cuales las entidades federativas han impulsado una mayor cantidad de acciones y programas es sobre el bienestar económico. La revisión de los programas y las acciones que las entidades han diseñado y llevado a cabo se presenta en dos apartados: 1. Empleo formal; y 2. Empleo informal e ingreso de las personas y sus familias.

Empleo formal

Uno de los efectos esperados como resultado de la emergencia sanitaria es el aumento de la tasa de desocupación y la disminución del ingreso de los hogares, aumentado así el número de la población en situación de pobreza por ingresos (CONEVAL, 2020a). Esto, como resultado de la contracción de la producción y del consumo nacional e internacional, así como las restricciones al sector de turismo y el comercio al por menor por las medidas para disminuir el contacto entre las personas y contener los contagios. Al no generarse un ingreso producto de las actividades económicas, los empresarios no cuentan con los recursos para mantener el ingreso completo de los trabajadores o no pueden mantener a flote sus empresas.

La pérdida de los empleos formales también representa la pérdida de prestaciones laborales a las que tienen derecho los trabajadores y sus familias. En el Cuadro 1, se enlistan las principales afectaciones que, desde el CONEVAL, se ha identificado, así como las posibles acciones o respuestas que podrían ofrecer para minimizar sus efectos.

⁶ Los totales pueden no coincidir debido a que un programa o acción puede estar vinculado a uno o más derechos sociales.

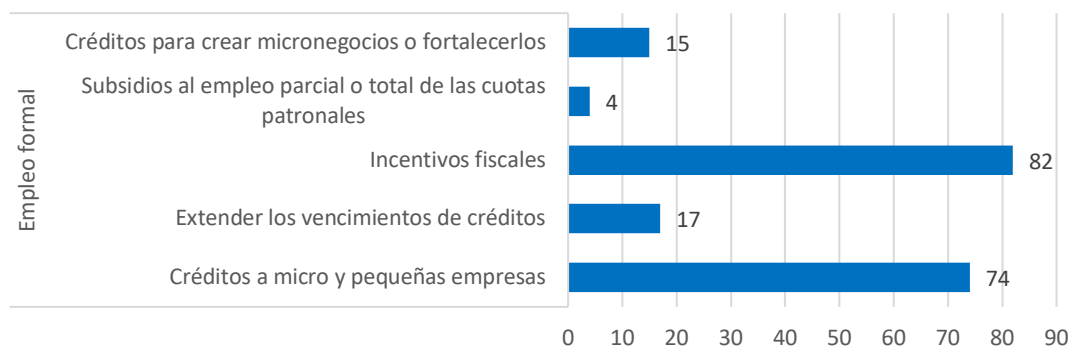
Cuadro 1. Relación de las principales afectaciones y posibles acciones en respuesta a la emergencia sanitaria por Covid-19 acerca del empleo formal

Principales afectaciones	Posibles acciones
<ul style="list-style-type: none"> • Pérdida de empleos • Reducción de los ingresos de los empleados • Quiebra de las empresas 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Otorgar créditos a las pequeñas y medianas empresas para proteger el empleo 2. Ofrecer incentivos fiscales a las empresas que protejan el empleo 3. Subsidio parcial o total de las cuotas obrero-patronales que los empleadores deban asumir durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria

Fuente: CONEVAL, 2020a.

En este sentido, se identificó que 192 de las acciones o programas de las entidades federativas tienen una alineación dentro de las cinco dimensiones del empleo formal: subsidios al empleo parcial o total de las cuotas patronales; incentivos fiscales; extender los vencimientos de créditos; créditos a micro y pequeñas empresas; y créditos para crear negocios o fortalecerlos. De estas cinco dimensiones, las acciones que las entidades federativas han implementado en mayor número son para ofrecer incentivos fiscales a las empresas y el otorgamiento de créditos a micro y pequeñas empresas. El otorgamiento de créditos a la micro y pequeñas empresas se implementa en 28 entidades federativas, mientras que 22 estados ofrecen incentivos fiscales. Todas las entidades realizaron o implementaron al menos una acción o programa acerca del tema del empleo formal.

Gráfica 12. Número de programas y acciones estatales relacionadas con el empleo formal

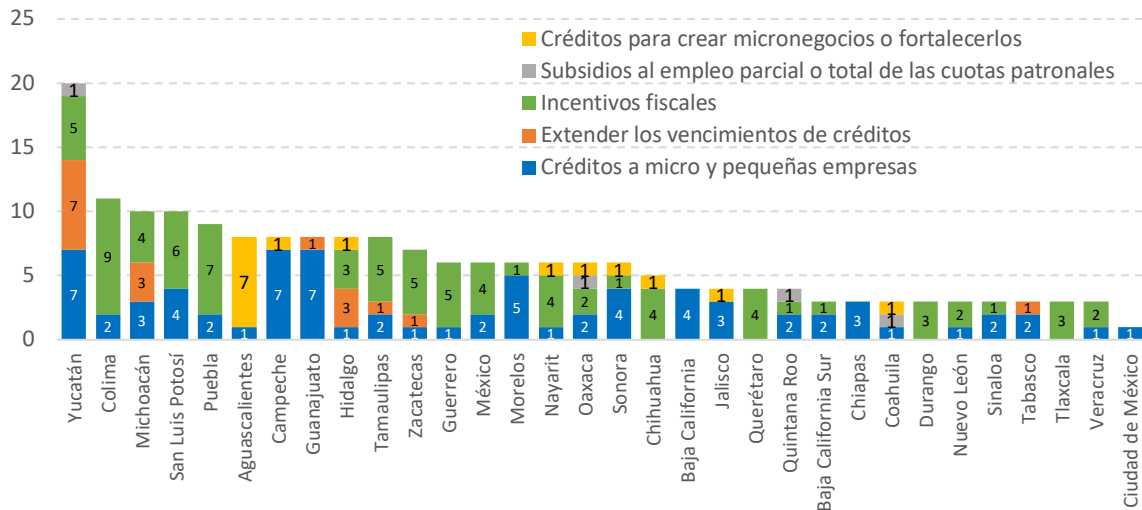


Fuente: elaboración del CONEVAL a partir de base de datos de acciones estatales COVID-19, 2020.

Algunos programas y acciones estatales dirigidos al otorgamiento de créditos exigen que los recursos se utilicen para cubrir gastos de operación e insumos y el pago de salarios, como en el caso de acciones y programas en Aguascalientes, Baja California, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Morelos, Nayarit. Sobre los incentivos fiscales, algunas entidades como Chihuahua, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas han ofrecido exención o condonación de pago del impuesto sobre hospedaje o estímulos o condonación al impuesto sobre nómina.

Las entidades con el mayor número de programas y acciones en materia de empleo formal son Yucatán con 20, Colima con 11 y San Luis Potosí y Michoacán con 10 cada una; sin embargo, la implementación de los programas y acciones por tipo de dimensiones varía entre las entidades federativas.

Gráfica 13. Número de programas y acciones relacionadas con el empleo formal por entidad federativa

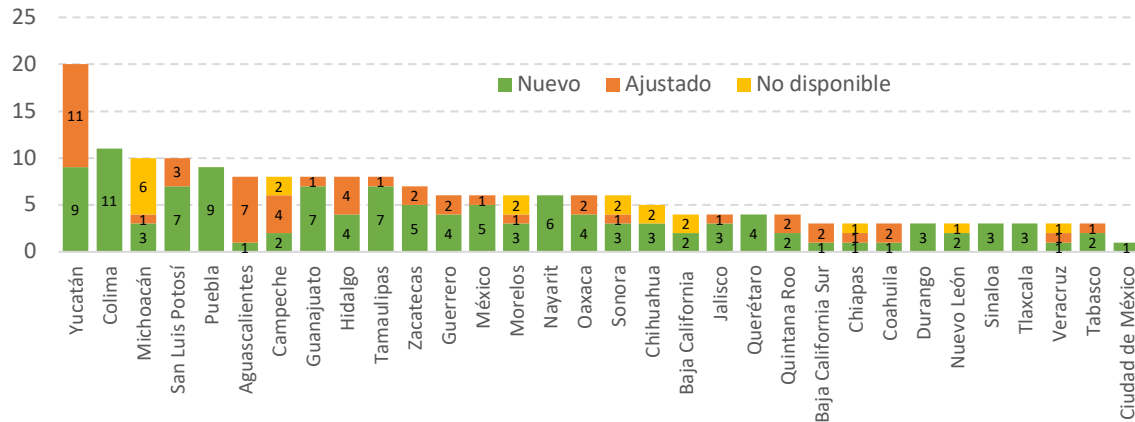


Fuente: elaboración del CONEVAL a partir de base de datos de acciones estatales COVID-19, 2020.

Destaca que, del total de programas y acciones en materia de empleo formal, 123 acciones y programas en este tema son nuevos; mientras que, 51 fueron ajustados. Yucatán tiene el mayor número de intervenciones ajustadas, con 11 programas o acciones, las cuales corresponden con acciones y programas para otorgar créditos y extender los vencimientos de estos; mientras que, Colima es la entidad con el mayor número de programas creados

para atender la emergencia sanitaria con 11, los cuales están enfocados a ofrecer incentivos fiscales y otorgar créditos.

Gráfica 14. Número de programas y acciones, nuevas o ajustadas, relativos al empleo formal por entidad federativa



Fuente: elaboración del CONEVAL a partir de base de datos de acciones estatales COVID-19, 2020.

Empleo informal e ingreso de las personas y los hogares

Las personas con un trabajo informal, ya sea que trabaje por cuenta propia o para otra persona, no tienen garantizado recibir a un salario y no cuenta con ningún tipo de prestación social, con lo cual ponen el riesgo el bienestar propio y de sus familias. Asimismo, este grupo de trabajadores no tiene asegurado su continuidad en el trabajo o del negocio en las condiciones de distanciamiento social y de la restricción de ciertas actividades económicas. Además, tiene restricciones para insertarse el sector formal por razones como la falta de capacitación o experiencia laboral. Considerando que, en el país, 56.2 por ciento de la población ocupada realiza actividades en el sector informal de la economía (CONEVAL, 2020a, 49), requieren de intervenciones gubernamentales que garantice la percepción de un ingreso o apoyos directos para cubrir sus necesidades. En el **Cuadro 2** se presentan las principales afectaciones y posibles acciones que los gobiernos pueden realizar para apoyar a la población con un empleo informal y garantizar un ingreso para las personas y sus familias.

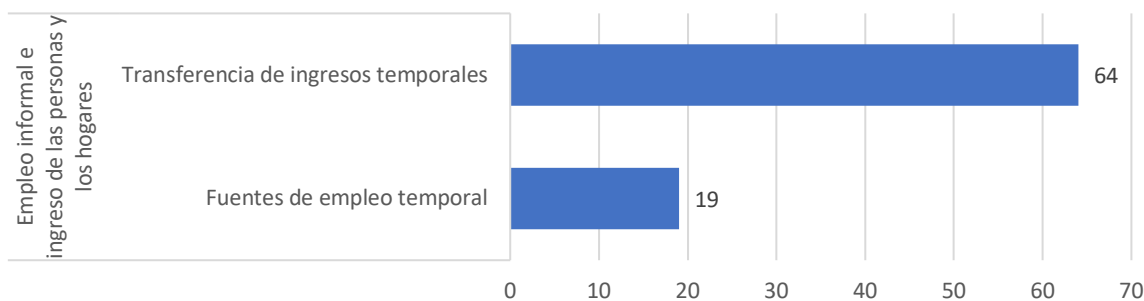
Cuadro 2. Relación de las principales afectaciones y posibles acciones en respuesta a la emergencia sanitaria por Covid-19 acerca del empleo informal y el ingreso de las personas y los hogares

Principales afectaciones	Posibles acciones
<ul style="list-style-type: none"> • Afectaciones en el bienestar económico de los hogares • Disminución de las ventas de los micro y pequeños negocios • Cierre de micro y pequeñas empresas 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Implementar o mejorar la operación de programas que otorgan transferencias monetarias directas 2. Otorgar microcréditos 3. Transferencias de apoyos no crediticios 4. Impulso de las fuentes de empleo temporal

Fuente: CONEVAL, 2020a.

En este sentido, se identificó que las entidades federativas realizaron 83 programas y acciones que se encuentran alineadas con alguna de las dos dimensiones de empleo informal y el ingreso de las personas y sus familias. Sobre las transferencias de ingresos temporales, las entidades federativas realizaron 64 acciones o programas, mientras que 19 fueron en la dimensión de fuentes de empleo temporal. Destaca que, 21 entidades implementaron alguna acción en la dimensión transferencia de ingresos temporales y 13 estados realizaron alguna acción en la dimensión de fuentes de empleo temporal.

Gráfica 15. Número de programas y acciones estatales relacionadas con el empleo informal y el ingreso de las personas y los hogares



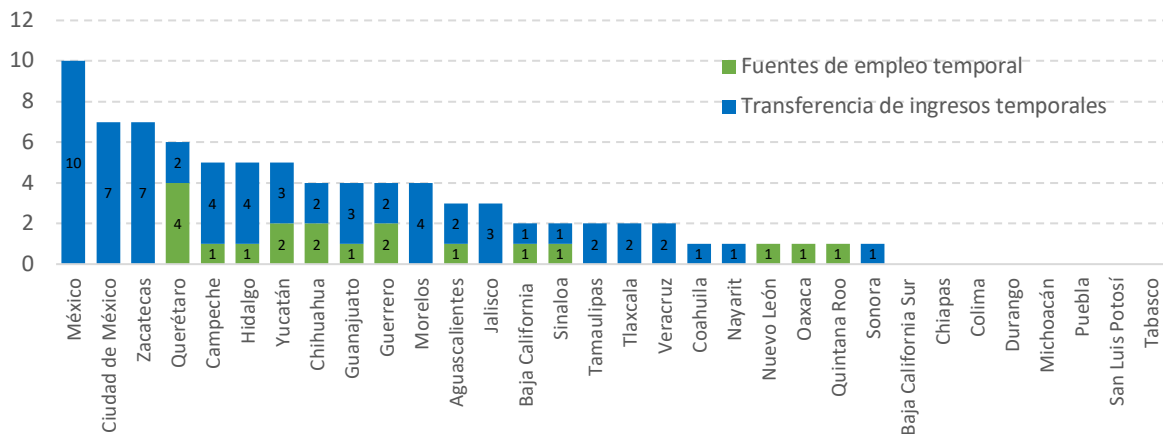
Fuente: elaboración del CONEVAL a partir de base de datos de acciones estatales COVID-19, 2020.

Además, de los 64 programas y acciones estatales de la dimensión transferencia de ingresos están dirigidos a adultos mayores empacadores, personas con autoempleo, mujeres indígenas, personas con actividades de creación artística, artesanos, desempleados, trabajadoras sexuales, personas enfermas o con familiares enfermos con

Covid-19, migrantes, mujeres, personas con empleo temporal, comerciantes en vía pública y pescadores.

Por entidad federativa, 24 estados implementaron al menos una acción o programa de alguna de las dos dimensiones. La entidad que implementó un mayor número de acciones o programas en este tema fue el Estado de México con 10, seguido por la Ciudad de México y Zacatecas con 7 acciones cada una, las cuales están enfocada al tema de transferencias de ingresos temporales. Querétaro es la entidad que realizó la mayor cantidad de acciones y programas en la dimensión de transferencia de ingresos temporales con un total de 4 acciones o programas.

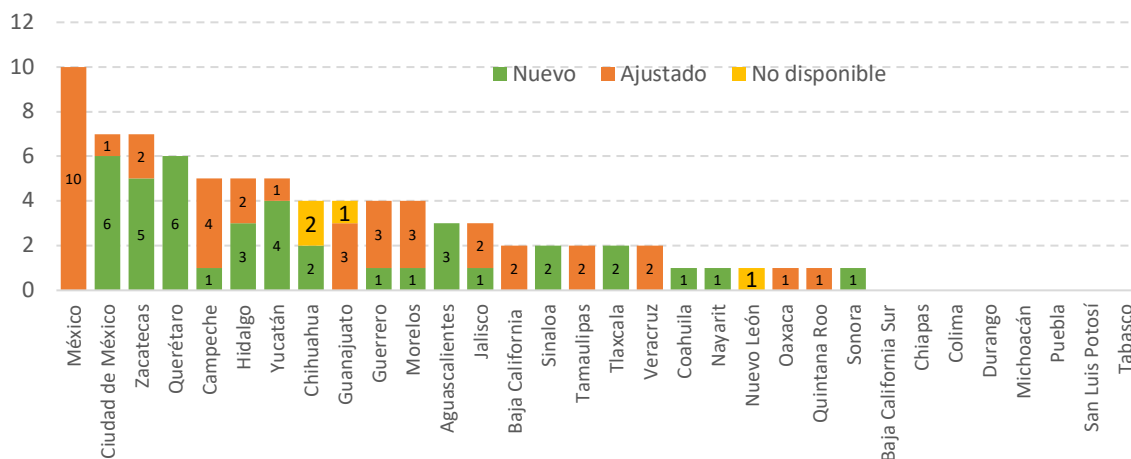
Gráfica 16. Número de programas y acciones relacionadas con el empleo informal y el ingreso de las personas y los hogares por entidad federativa



Fuente: elaboración del CONEVAL a partir de base de datos de acciones estatales COVID-19, 2020.

De los 83 programas implementados en este tema, 40 fueron creados y 39 fueron ajustados. El Estado de México tiene 10 programas o acciones que fueron ajustados para atender este tema y es la entidad con el mayor número de programas ajustados, los cuales están enfocados en la transferencia de ingresos temporales; mientras que, Ciudad de México y Querétaro son las entidades con la mayor cantidad de programas creados para atender la emergencia sanitaria en este tema con 6 cada una, las cuales, en el caso de Ciudad de México están dirigidas a la transferencia de ingresos temporales y para Querétaro se enfocan principalmente en ofrecer fuentes de empleo temporal.

Gráfica 17. Número de programas o acciones, nuevas o ajustadas, relacionadas con el empleo informal y el ingreso de las personas y los hogares por entidad federativa



Fuente: elaboración del CONEVAL a partir de base de datos de acciones estatales COVID-19, 2020.

Derechos Sociales

Además de garantizar que las personas reciban un ingreso, es importante que también puedan ejercer sus derechos sociales antes, durante y después de la emergencia sanitaria. En las siguientes secciones se revisarán los programas y acciones que las entidades han realizado y cuál es su alineación con las recomendaciones de CONEVAL acerca de los derechos a la salud, alimentación, vivienda y educación, en los cuales la actual emergencia sanitaria tendrá afectaciones tanto el corto como en el largo plazo.

Salud

Por la naturaleza de la emergencia, es fundamental que el sistema de salud funcione en con los recursos humanos y materiales suficientes para atender a todos aquellos que lo requieren. Pero el sistema de salud no solo debe estar preparado para atender a quien enfermen por Covid-19, sino también a la población con enfermedades crónicas o enfermedades comunes, la cuales requerirán atención médica durante la emergencia, lo que implica una mayor demanda por espacios de atención, recursos humanos y equipo de atención médica.

Asimismo, las medidas de distanciamiento social y de permanecer dentro de la vivienda la mayor parte del tiempo para disminuir los contagios generan trastornos en la salud mental de las personas, por lo cual se requerirá la intervención psicológica y psiquiátrica para

atender a las personas que pudieran mostrar algún tipo de problema de salud mental. El confinamiento dentro de los hogares también ha contribuido al aumento de la violencia hacia las mujeres y niños, por lo cual, también los gobiernos deberán considerar intervenciones para garantizar una vida libre de violencia y facilitar la atención psicológica que requieran. En el **Cuadro 3** se pueden identificar la relación de las principales afectaciones y las posibles respuestas que los gobiernos pueden dar ante la emergencia sanitaria acerca del derecho a la salud.

Cuadro 3. Relación de las principales afectaciones y posibles acciones en respuesta a la emergencia sanitaria por Covid-19 en el derecho a la salud

Principales afectaciones	Posibles acciones
<ul style="list-style-type: none"> • Insuficiencia de recursos humanos • Efectos en la salud mental de la población • Riesgo de aumentar la violencia hacia las mujeres y niños 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liberar recursos para el fortalecimiento estatal y municipal de sistemas de salud 2. Reorganizar y reforzar la capacidad resolutive los diferentes niveles de atención, a través de: <ol style="list-style-type: none"> a. reforzar el equipo básico en el primer nivel de atención; b. reorganizar y reforzar la capacidad resolutive de instalaciones de todos los niveles de atención 3. Difundir y reforzar las acciones que permitan mitigar los efectos de la emergencia sanitaria en la salud mental de la población, la violencia familiar y violencia de género 4. Contratación de profesionales de salud para trabajar durante la emergencia sanitaria

Fuente: CONEVAL, 2020a.

En el derecho a la salud, CONEVAL identificó 7 dimensiones prioritarias para dar respuesta a la pandemia y en la que los gobiernos estatales han implementado acciones o programas: agilizar la contratación de profesionales de salud; aumentar la disponibilidad de camas para hospitalización; reforzamiento del equipo básico en el primer nivel de atención; atención de enfermedades comunes y crónicas; atención a mujeres víctimas de violencia de género y violencia sexual y a niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia; atención a la salud

mental; y atención a la pandemia. En este tema, se identificó que 26 entidades⁷ han llevado a cabo 177 acciones y programas desde el inicio de la emergencia sanitaria que cuentan con algún tipo de alineación con las 7 dimensiones identificadas como prioritarias.

Gráfica 18. Número de programas y acciones estatales relacionados con el derecho a la salud



Fuente: elaboración del CONEVAL a partir de base de datos de acciones estatales COVID-19, 2020.

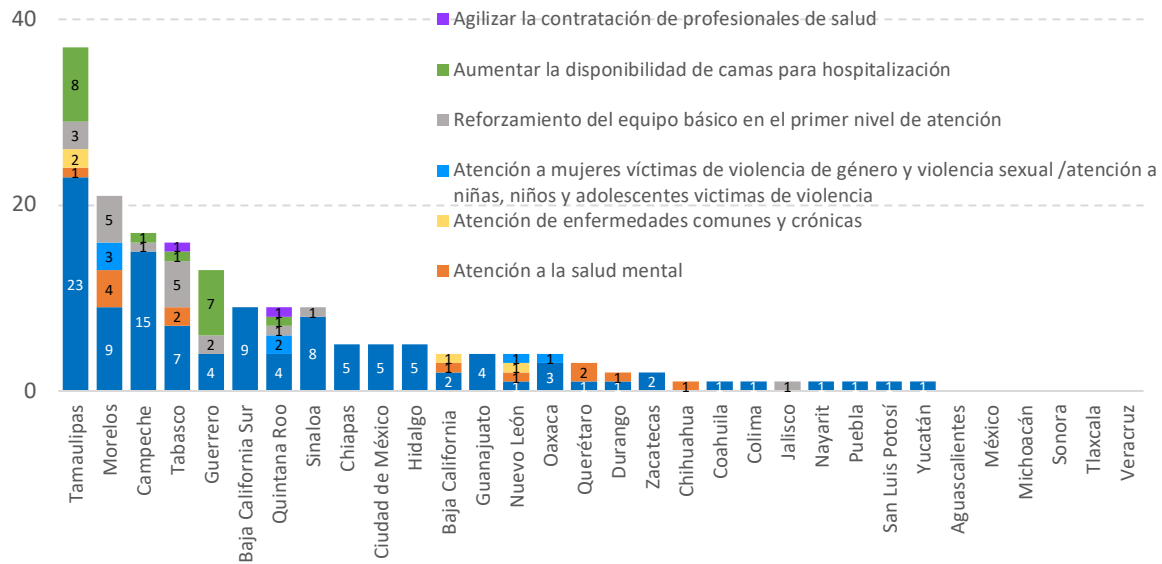
La dimensión con el mayor número de acciones o programas es atención a la pandemia con 114 acciones o programas y se han implementado en 24 entidades federativas. Entre las acciones que las entidades federativas han desarrollado en la atención a la pandemia se incluyen: campañas de sanitación de espacios públicos; entrega de insumos para limpieza en el hogar e higiene personal, gel antibacterial y cubrebocas; instalación de filtros sanitarios; aplicación de protocolos de sanidad en las oficinas y centros de trabajo; implementación de brigadas médicas móviles para prevenir y atender a enfermos por Covid-19; y disposición de la población de líneas telefónicas para brindar orientación médica acerca de la enfermedad causada por la Covid-19.

Por entidad federativa se puede observar que Tamaulipas fue la que realizó un mayor número de acciones con 37, de las cuales, 23 están enfocadas en la dimensión atención a la pandemia y 8 en la dimensión aumentar la disponibilidad de camas para hospitalización. Cuatro entidades realizaron acciones para atender a mujeres víctimas de violencia de

⁷ Al momento del corte de la información, Aguascalientes, Michoacán, estado de México, Sonora, Tlaxcala y Veracruz no tenían reportado algún programa o acción el tema de salud y en el proceso de validación, las entidades no incluyeron información complementaria en estos temas.

género: Morelos, Nuevo León, Oaxaca y Quintana Roo. Morelos implementa una acción para la atención a mujeres, niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia, y dos acciones para atender exclusivamente a niñas, niños y adolescentes.

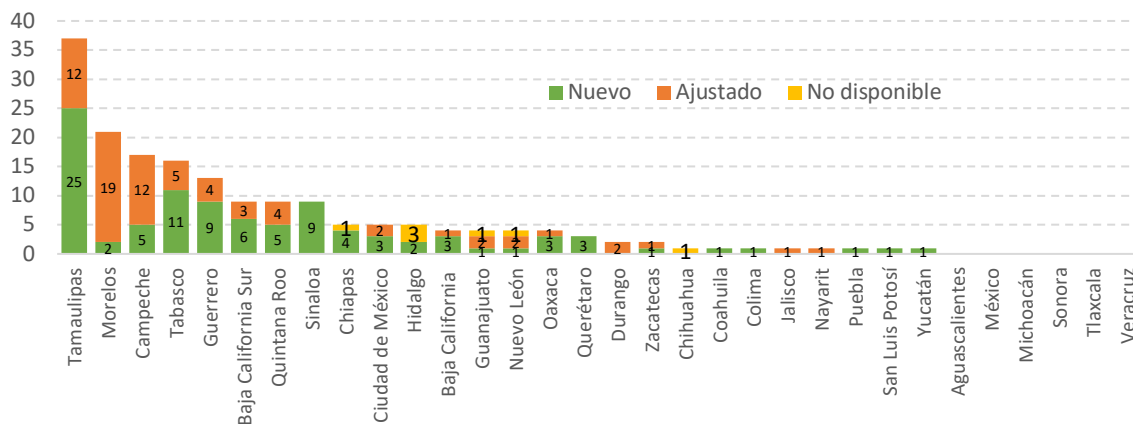
Gráfica 19. Número de programas y acciones relacionadas con el derecho a la salud por entidad federativa



Fuente: elaboración del CONEVAL a partir de base de datos de acciones estatales COVID-19, 2020.

La mayoría de los programas o acciones en el tema de salud fueron de nueva creación: 98 acciones o programas fueron creados para dar respuesta a la pandemia; mientras que 72 programas o acciones fueron ajustados. Tamaulipas es la entidad con el mayor número de acciones creadas con un total de 25; mientras tanto, Morelos fue la entidad que ajustó una mayor cantidad de programas para atender esta emergencia con 19.

Gráfica 20. Número de programas o acciones, nuevas o ajustadas, relacionadas con el derecho a la salud por entidad federativa



Fuente: elaboración del CONEVAL a partir de base de datos de acciones estatales COVID-19, 2020.

Alimentación

Frente a la emergencia sanitaria, los gobiernos deben garantizar, por un lado, el abastecimiento de alimentos para que todas las personas puedan adquirir los alimentos, pero, por el otro lado, deben asegurar que quien no se encuentra en condiciones de comprar alimentos, por problemas de ingreso, tengan acceso a la alimentación. Para lograr lo anterior, se requiere de acciones para asegurar que los alimentos sean producidos y distribuidos, hasta llegar con el consumidor. Asimismo, será necesario que la población cuente con los recursos para adquirir o comprar alimentos; sea a través de cupones o la entrega de despensas a las familias. Adicionalmente, para garantizar que la población sea capaz de seguir adquiriendo los productos alimentarios es importante dar seguimiento a los precios de los alimentos que ofrecen en los comercios minoristas para evitar el incremento injustificado de los precios durante la emergencia sanitaria y una vez que esta termine. En el **Cuadro 4** se puede observar la relación de las principales afectaciones y posibles acciones que los gobiernos pueden realizar para garantizar el derecho a la alimentación durante esta emergencia sanitaria.

Cuadro 4. Relación de las principales afectaciones y posibles acciones en respuesta a la emergencia sanitaria por Covid-19 en el derecho a la alimentación

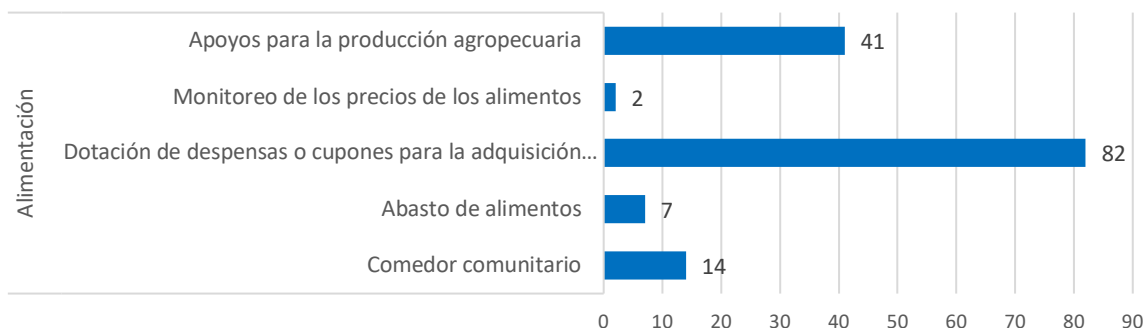
Principales afectaciones	Posibles acciones
<ul style="list-style-type: none"> • Suspensión de programas de alimentación escolares • Afectaciones en las cadenas de producción y distribución de alimentos 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Otorgar de despensas a familias beneficiarias 2. Otorgar cupones para la adquisición de alimentos 3. Garantizar el abastecimiento de los alimentos 4. Seguir el comportamiento del mercado para evitar alzas injustificadas en los precios

Fuente: CONEVAL, 2020a.

En el derecho a la alimentación se identifican cinco dimensiones en las cuales las entidades ha implementado acciones y programas: apoyos para la producción agropecuaria; monitoreo de los precios de los alimentos; dotación de despensas o cupones para la adquisición de despensas; abasto de alimentos; y comedor comunitario. Destaca que, del total de acciones y programas implementadas en materia alimentaria, todas se encuentran alineadas a alguna de las recomendaciones de CONEVAL.

La dimensión con un mayor número de acciones o programas es la dotación de despensas o cupones para la adquisición de despensas con 82, seguido de la entrega de apoyos para la producción agropecuaria con 41 programas y acciones. Destaca que 29 entidades federativas han implementado una acción o programa para la entrega de despensas o cupones para adquirir alimentos.

Gráfica 21. Número de programas y acciones estatales relacionadas con el derecho a la alimentación

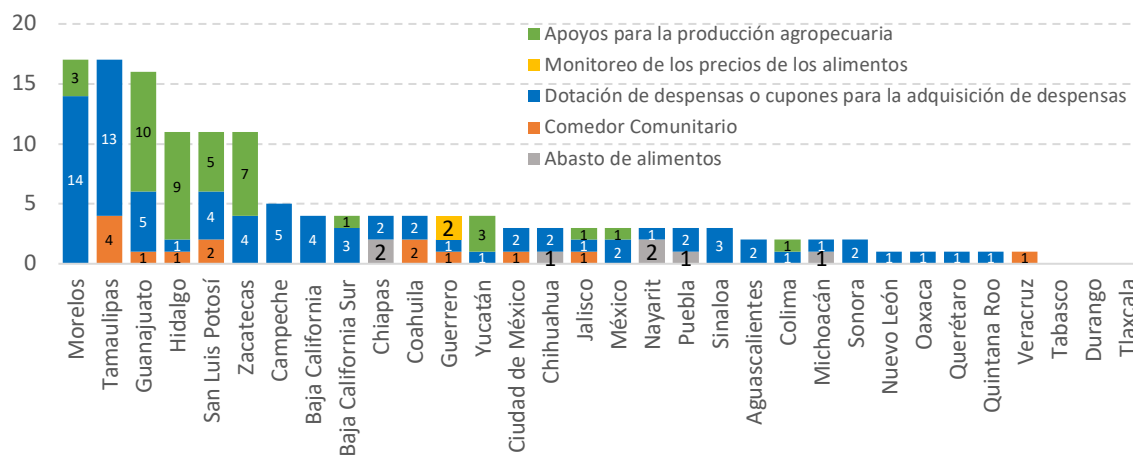


Fuente: elaboración del CONEVAL a partir de base de datos de acciones estatales COVID-19, 2020.

De los 82 programas y acciones relacionados con la dotación de despensas o cupones para la adquisición de despensa, 72 programas o acciones se entregan en especie a los beneficiarios y las 10 acciones restantes, 6 acciones entregan apoyos monetarios y 4 acciones ofrecen apoyos mixtos (monetarios y en especie). Por otro lado, del total de apoyos para la producción agropecuaria, 30 consisten en la entrega de apoyos en especie: alimento para animales del campo; entrega de animales vivos para crianza, fertilizantes, implementos agrícolas, semillas. Los 11 programas restantes se enfocan en la entrega de apoyos monetarios o coberturas ante posibles pérdidas en la producción agrícola. Las acciones relacionadas con los comedores comunitarios ofrecen servicios de comida para llevar o entrega a domicilio.

Por entidad federativa, se puede observar que 29 estados tienen al menos una acción en el tema del derecho a la alimentación. Morelos y Tamaulipas son las entidades que han implementado una mayor cantidad de acciones y programas en el tema con 17. Asimismo, esas mismas dos entidades son las que tienen un mayor número de acciones o programas en la dimensión dotación de despensas o cupones para la adquisición de despensas con 14 y 13 acciones respectivamente; mientras que Guanajuato e Hidalgo son las entidades que implementan más programas o acciones en la dimensión apoyos para la producción agropecuaria con 10 y 9 programas respectivamente. Guerrero es la única entidad que implementa acciones para el monitoreo de los precios de los alimentos.

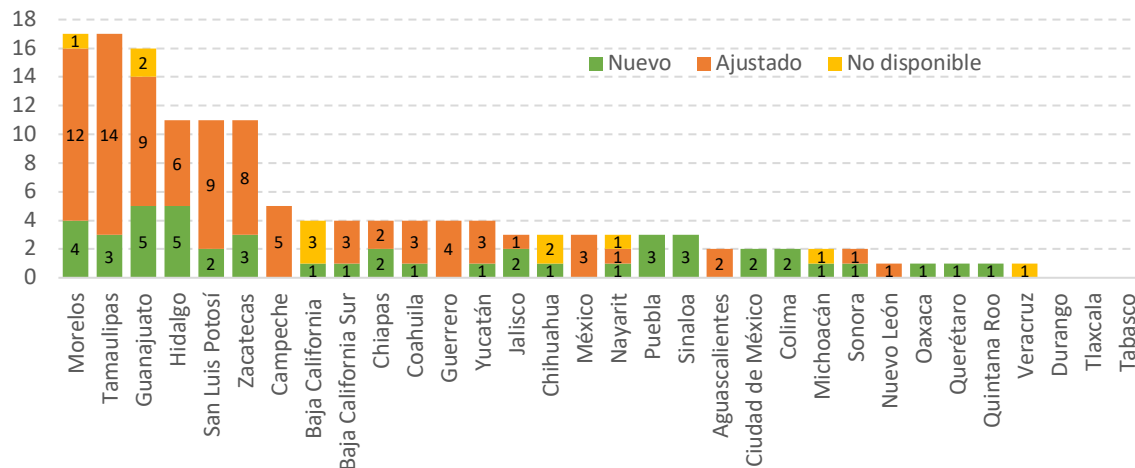
Gráfica 22. Número de programas y acciones relacionadas con el derecho a la alimentación por entidad federativa



Fuente: elaboración del CONEVAL a partir de base de datos de acciones estatales COVID-19, 2020.

De los programas y acciones que las entidades federativas han implementado para el tema del derecho a la alimentación, 87 programas fueron ajustados para atender a la población en el tema durante la emergencia sanitaria y 47 fueron creados acerca de este tema. Como se puede observar en la Gráfica 23, Tamaulipas y Morelos son los estados que concentran la mayor cantidad de programas ajustados para este tema con 14 y 12 respectivamente. Mientras tanto, Guanajuato e Hidalgo son las entidades con el mayor número de programas creados para atender este tema durante la emergencia con 5 programas o acciones cada una.

Gráfica 23. Número de programas y acciones, nuevas o ajustadas, relativos al derecho a la alimentación por entidad federativa



Fuente: elaboración del CONEVAL a partir de base de datos de acciones estatales COVID-19, 2020.

Vivienda

Una de las medidas más importantes para contener el número de contagios está relacionada con la realización de medidas de limpieza como el lavado constante de manos y la desinfección de los espacios y objetos con los que se tienen contacto constante. Por lo cual, los gobiernos deben trabajar para garantizar que las familias cuenten con el recurso hídrico dentro de sus viviendas y conseguir, en todos los miembros del hogar, la higiene necesaria para enfrentar la emergencia sanitaria. Asimismo, la pérdida del empleo o la disminución de los salarios afectan en los ingresos de las personas y, por tanto, en el pago de los servicios que requieren las viviendas. En el **Cuadro 5** se pueden identificar la relación

de las principales afectaciones y las posibles respuestas que los gobiernos pueden dar ante la emergencia sanitaria acerca del derecho a la vivienda.

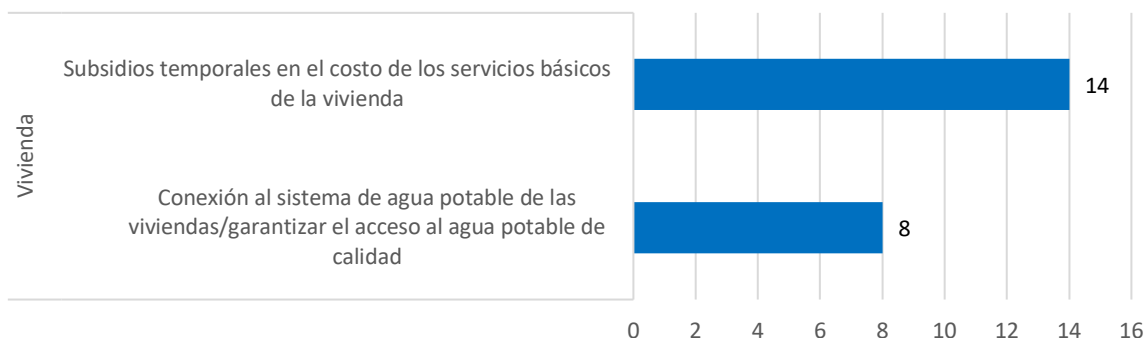
Cuadro 5. Relación de las principales afectaciones y posibles acciones en respuesta a la emergencia sanitaria por Covid-19 en el derecho a la vivienda

Principales afectaciones	Posibles acciones
<ul style="list-style-type: none"> Acceso de la población al agua entubada dentro en sus viviendas 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Conexión de un mayor número de viviendas al sistema de agua potable 2. Ofrecer subsidios temporales en el costo de los servicios básicos de la vivienda

Fuente: CONEVAL, 2020a.

En el derecho a la vivienda, las entidades realizaron 22 acciones o programas, de los cuales 14 corresponden a la dimensión subsidios temporales en el costo de los servicios básicos de la vivienda y 8 acciones a la dimensión de la conexión al sistema de agua potable de las viviendas o garantizar el acceso al agua potable de calidad. 11 entidades realizaron al menos una acción para atender el tema de vivienda durante la emergencia sanitaria.

Gráfica 24. Número de programas y acciones estatales relacionadas con el derecho a la vivienda



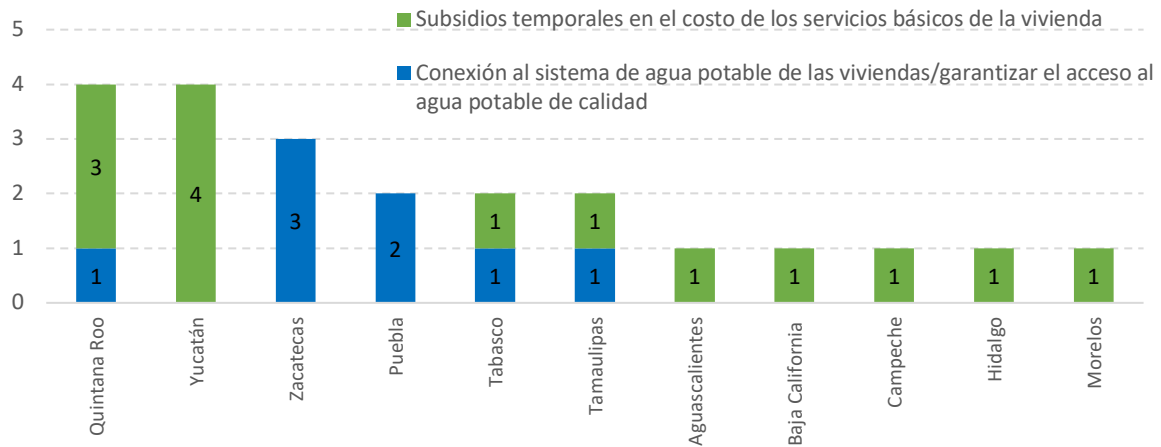
Fuente: elaboración del CONEVAL a partir de base de datos de acciones estatales COVID-19, 2020.

De las 14 acciones dentro de la dimensión subsidios temporales en los costos de los servicios dentro de la vivienda que ha realizado los estados se incluyen actividades como la regularización de pagos del predial, subsidios para el pago del servicio de agua potable, energía eléctrica y de gas. Mientras que de las 8 acciones o programas dentro de la

dimensión conexión al sistema de agua potable de las viviendas/garantizar el acceso al agua potable de calidad, tres acciones o programas están enfocados a garantizar el acceso al agua potable de calidad y 5 programas o acciones se enfocan a aumentar el número de viviendas que tienen acceso al sistema de agua potable o al recurso hídrico.

Por entidad federativa, Quintana Roo y Yucatán son las entidades que han realizado más acciones en el tema de vivienda con 4 cada una. Asimismo, Yucatán es la entidad que más programas ha realizado en la dimensión subsidios temporales en el costo de los servicios básicos de la vivienda con 4 acciones o programas; mientras que para la dimensión conexión al sistema de agua potable de las viviendas/garantizar el acceso al agua potable de calidad es Zacatecas quien han implementado un mayor número de acciones o programas.

Gráfica 25. Número de programas y acciones relacionadas con el derecho a la vivienda por entidad federativa



Fuente: elaboración del CONEVAL a partir de base de datos de acciones estatales COVID-19, 2020.

Educación

Parte de las medidas para contener los contagios por la Covid-19 fue la suspensión de las actividades escolares, por lo cual 36,518,712⁸ estudiantes tuvieron que terminar e iniciar el ciclo escolar desde casa, a través del uso de tecnologías para continuar con el aprendizaje

⁸ Dato para el ciclo escolar 2019-2020, Secretaría de Educación Pública, s/f, Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa. Consultado el 19 de noviembre de 2020, en <https://www.planeacion.sep.gob.mx/principalescifras/>

a la distancia. Sin embargo, los estudiantes en zonas rurales o que viven en hogares más pobres en las zonas urbanas carecen de activos para continuar con un sistema de educación a distancia, sea porque carecen de equipos de cómputo o conexión a internet. Por lo cual, la emergencia sanitaria podría generar un aumento de la deserción escolar y la brecha de aprendizaje. Por lo cual, se requerirá acciones adicionales a los mecanismos de educación a distancia que se implementen para facilitar el aprendizaje desde casa y evitar el abandono escolar, así como diseñar e implementar medidas de regularización del aprendizaje de los alumnos al terminar la emergencia sanitaria. En el **Cuadro 6** se mencionan las principales afectaciones y las posibles respuestas de acción que se puede dar frente a la emergencia sanitaria acerca del derecho a la educación.

Cuadro 6. Relación de las principales afectaciones y posibles acciones en respuesta a la emergencia sanitaria por Covid-19 en el derecho a la educación

Principales afectaciones	Posibles acciones
<ul style="list-style-type: none">• Aumento de la tasa de abandono escolar• Incremento de la brecha educativa	<ol style="list-style-type: none">1. Implementar educación a distancia y uso de herramientas tecnológicas2. Implementar mecanismos de regularización una vez terminada la emergencia sanitaria

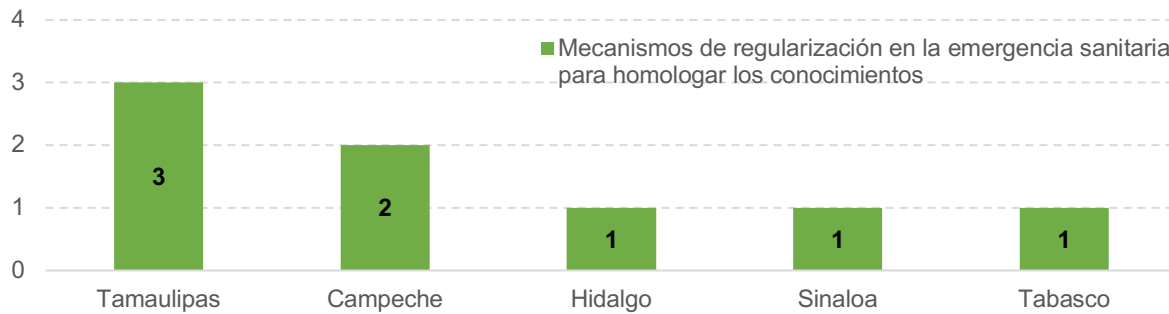
Fuente: CONEVAL, 2020a.

Para el tema del derecho a la educación, las entidades federativas han implementado 8 acciones o programas sobre mecanismos de regularización en la emergencia sanitaria para homologar los conocimientos. Estas acciones y programas se aplican en 5 entidades federativas. Entre las actividades que las entidades desarrollan dentro de la dimensión de mecanismos de regularización están: entrega de material educativo y difusión de contenido educativo a través de la radio y televisión del estado; y el diseño de material y actividades para docentes, estudiantes y padres de familia.

Tamaulipas es la entidad con el mayor número de acciones en el tema con 3, Campeche implementa 2 acciones y las tres entidades restantes tienen 1 acción cada una. Tamaulipas diseñó diferentes actividades entre las cuales se incluyen crear recursos impresos y electrónicos para apoyar tanto a los docentes y los alumnos, así como a los padres de familia, y fortalecer el proceso de aprendizaje del nuevo ciclo escolar. Tanto Campeche como Tamaulipas generaron materiales impresos que fueron distribuidos para apoyar el

aprendizaje en casa de los estudiantes sin acceso a conexión a internet. Tamaulipas, Sinaloa e Hidalgo difundieron contenidos educativos a través de la radio y televisión para dar continuidad al proceso educativo.

Gráfica 26. Número de programas y acciones relacionadas con el derecho a la educación por entidad federativa



Fuente: elaboración del CONEVAL a partir de base de datos de acciones estatales COVID-19, 2020.

De los 8 programas y acciones dentro de la dimensión mecanismo de regularización de los conocimientos, 4 fueron creados y 3 fueron ajustados. Tamaulipas creó los tres programas que implementa en este tema, asimismo, Sinaloa creó el único programa que lleva a cabo dentro de esta dimensión. Por su parte, Campeche y Tabasco ajustaron las acciones que realizan en el tema de educación.

5. Mecanismos de monitoreo y evaluación de los programas y acciones sociales de las entidades federativas para atender los efectos de la contingencia

El CONEVAL, desde 2011 a la actualidad, ha identificado que las entidades federativas han diseñado y fortalecido las herramientas de monitoreo y evaluación: creación de padrones de beneficiarios, reglas de operación, indicadores y ejercicios públicos de evaluación. Estas herramientas han generado información para orientar y mejorar la política pública. (CONEVAL, 2019).

En el contexto de la pandemia, el contar con elementos de monitoreo y evaluación tiene aún mayor relevancia, dado que permiten identificar y priorizar las acciones, dar seguimiento a los avances y evaluar los resultados. De esta manera, se tiene evidencia de lo que sí funciona o de las oportunidades de mejora en el diseño o implementación de las

políticas, programas o acciones, con la finalidad de alcanzar los mejores resultados de la intervención pública en la población afectada por los efectos de la pandemia.

Uso de evidencia para el diseño de las intervenciones

Las decisiones de política basadas en evidencia son especialmente necesarias con la crisis global, debido a que se tienen que tomar decisiones rápidas para poder salvar miles de vidas en un contexto de riesgo y constantemente cambiante (J-PAL, 2020). Por tal motivo, una de las primeras herramientas es el uso de evidencia para el diseño de las políticas o programas sociales, a partir de un diagnóstico que permita conocer las causas que están generando la problemática y cuáles serían las consecuencias si no se da una atención oportuna.

En este sentido, las entidades federativas cuentan con marcos normativos que establecen criterios específicos para la creación de programas de desarrollo social estatales. Para 2019, se identificó que 29 entidades, contaban con al menos un criterio para la creación de programas o acciones estatales: elaboración de un diagnóstico del problema que el programa busca atender, la vinculación con objetivos estratégicos, la definición de la población objetivo del programa, y la elaboración de indicadores para el monitoreo y evaluación del programa. (CONEVAL, 2019).

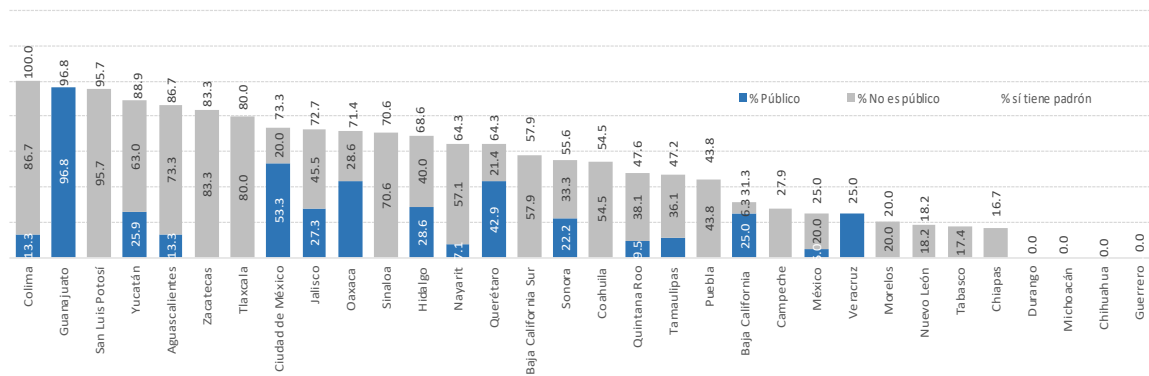
Respecto a los programas y acciones para dar respuesta a la contingencia, las entidades federativas señalaron que el 58.2%, es decir, 388 de los programas y acciones sociales utilizaron evidencia para el diseño de sus intervenciones. De estas, destaca que menos de la mitad (190 programas o acciones) corresponde a programas o acciones que habían sido diseñadas previamente a la pandemia; por otro lado, 195 que también cuentan con evidencia para su diseño fueron creadas específicamente para dar respuesta a la pandemia. La información que identifican las entidades federativas es uso de estadísticas o análisis propios o de otras instituciones (23.2%), padrones de beneficiarios previos (5.9%), entre otros.

Padrones de beneficiarios

Los padrones de beneficiarios son otra herramienta que fortalece el monitoreo y evaluación, ya que permiten identificar a los beneficiarios, visibilizar sus características y evitar duplicidades. En este sentido, para 2019, todas las entidades federativas contaban con

algún criterio normativo para la elaboración de sus padrones (CONEVAL, 2019). Poco más de la mitad de los programas y acciones implementadas para dar respuesta a la contingencia cuentan con este instrumento (50.4%), destacan entidades como Colima, San Luis Potosí y Guanajuato donde más del 90% de los programas y acciones tienen padrones. No obstante, solo el 14.5% del total de programas y acciones estatales hacen público este instrumento.

Gráfica 27. Porcentaje de programas y acciones sociales COVID-19 que cuentan con padrón de beneficiarios por entidad federativa



Fuente: Elaboración del CONEVAL a partir de base de datos de acciones estatales COVID-19, 2020.

Nota: La suma de los porcentajes en las barras azul y gris corresponde al porcentaje del total de programas y acciones que cuentan con el instrumento de monitoreo y evaluación.

*Michoacán y Chihuahua no validaron la información, por lo que no se cuenta con información en esta sección.

Reglas de Operación

Las Reglas de Operación especifican la forma de operar de un programa, permiten conocer quiénes son sujetos de recibir los apoyos, en qué consisten estos últimos y los requisitos para poder obtenerlos, con la finalidad de lograr los resultados esperados del programa o intervención (CONEVAL, 2014). Desde 2017, el CONEVAL identificó que todas las entidades federativas ya cuentan con un instrumento normativo que especifica, en mayor o menor medida, la elaboración de reglas de operación de los programas o acciones de desarrollo social. (CONEVAL, 2019).

Respecto a este instrumento, de los programas y acciones sociales para dar respuesta a la contingencia, el 49.5% cuenta con reglas de operación. Destacan entidades como San Luis

Potosí y Colima con más del 90% con este instrumento; por otro lado, entidades como Durango, Guerrero y Nuevo León no contaban con el mismo.

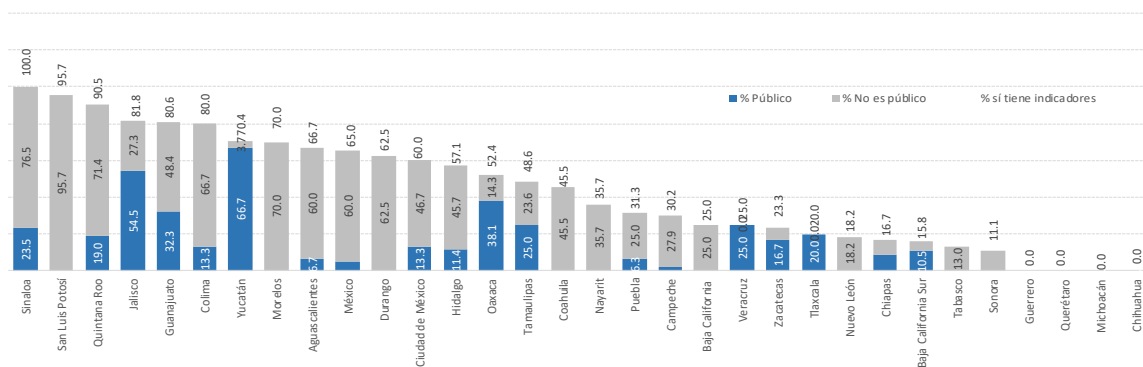
Es importante que este instrumento sea público para ciudadanía en general, con la finalidad de que se pueda conocer el funcionamiento o formas de acceso. Al respecto, el 33.9% del total de programas y acciones sociales para dar respuesta a la pandemia cuenta con reglas de operación en portales de internet estatales públicos.

Indicadores

Con la finalidad de monitorear los avances, resultados e identificar oportunidades de mejora de las acciones implementadas es importante contar con indicadores de resultados y de gestión. Por lo anterior, para 2019, todas las entidades habían desarrollado, en mayor o menor medida, normativa que establece contar con indicadores para dar el seguimiento a sus programas y acciones de desarrollo social. (CONEVAL, 2019).

En este sentido, del total de los programas y acciones sociales para dar respuesta a la contingencia, el 47.1% cuenta con indicadores de resultados o de gestión, porcentaje explicado principalmente por los programas que fueron ajustados (27.4% del total); por otro lado, un 19.2% corresponde a los programas o acciones nuevas implementadas en la entidad para dar respuesta a la contingencia.⁹

Gráfica 28. Porcentaje de programas y acciones sociales COVID-19 que cuentan con indicadores por entidad federativa



⁹ El 0.6% faltante corresponde a acciones o programas que no especifican si corresponden a programas nuevos o ajustados.

Fuente: Elaboración del CONEVAL a partir de base de datos de acciones estatales COVID-19, 2020.

Nota: La suma de los porcentajes en las barras azul y gris corresponde al porcentaje del total de programas y acciones que cuentan con el instrumento de monitoreo y evaluación.

*Michoacán y Chihuahua no validaron la información, por lo que no se cuenta con información en esta sección.

Al considerar únicamente los programas o acciones sociales con indicadores en plataformas digitales abiertos al público en general, el 13.6% del total cuentan con esta herramienta. En este aspecto destaca Yucatán, siendo la entidad con el mayor porcentaje de indicadores disponibles en sus portales de internet.

Estrategia de evaluación

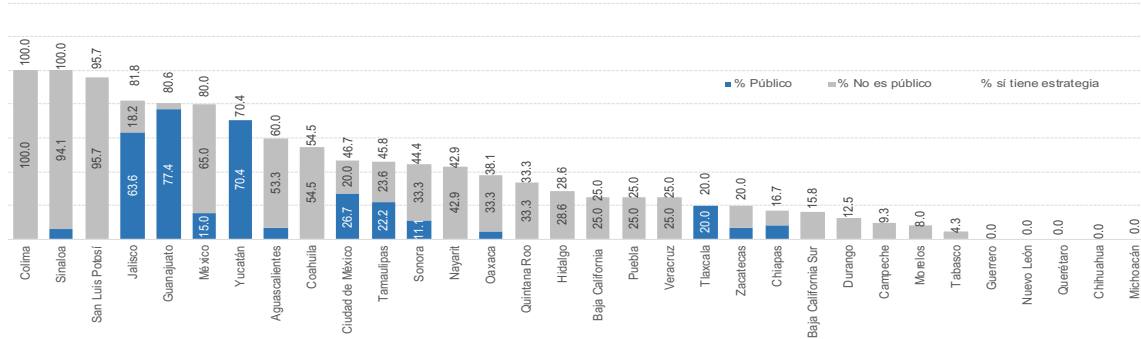
Una acción necesaria para retroalimentar el diseño, implementación y resultados de cualquier intervención pública es contar con estrategias o ejercicios de evaluación. En 2019, el CONEVAL identificó que todas las entidades federativas tienen una normativa que establece la evaluación de la política y los programas sociales, los lineamientos para realizarla y publicarla y para dar seguimiento a sus resultados. (CONEVAL, 2019).

En este sentido, se identificó que el 36.7% de los programas y acciones sociales para dar respuesta a la contingencia cuenta con una estrategia de evaluación, de los cuales, el 20.1% corresponde a programas o acciones que fueron ajustados y que habían sido diseñados previo a la pandemia; por el contrario, un 16.3% corresponde a programas nuevos.¹⁰

Es importante que estos ejercicios o estrategias de evaluación se encuentren públicos en algún portal electrónico de la entidad, ya que actualmente, solo el 12.1% de las acciones implementadas para dar respuesta a la pandemia cuentan con una estrategia de evaluación pública.

¹⁰ El 0.3% faltante corresponde a acciones o programas que no especifican si corresponden a programas nuevos o ajustados.

Gráfica 29. Porcentaje de programas y acciones sociales COVID-19 que cuentan con estrategia de evaluación por entidad federativa



Fuente: Elaboración del CONEVAL a partir de base de datos de acciones estatales COVID-19, 2020.

Nota: La suma de los porcentajes en las barras azul y gris corresponde al porcentaje del total de programas y acciones que cuentan con el instrumento de monitoreo y evaluación.

*Michoacán y Chihuahua no validaron la información, por lo que no se cuenta con información en esta sección.

6. Conclusiones: fortalezas y oportunidades de mejora de la intervención gubernamental estatal

En términos generales, se observa que las entidades federativas han emprendido acciones para contrarrestar los efectos económicos y sociales de la pandemia. Estos programas y acciones sociales están orientados a atender los derechos sociales que se han identificado como prioritarios; también, están atendiendo aquellos grupos poblacionales que se verán más afectados por la contingencia y a otros grupos que no son beneficiados por programas federales; además, algunas de estas acciones y programas cuentan con instrumentos de diseño, monitoreo y evaluación.

Si bien es importante reconocer el esfuerzo y la respuesta inmediata que han dado los gobiernos estatales, también se debe considerar que existen retos que se deben atender para garantizar efectivamente los derechos sociales. En primer lugar, es necesario contar con una estrategia integral nacional y coordinada; lo que se observa es la generación de acciones y programas específicos que no constituyen una política integral y estructurada. En segundo lugar, es importante que se documente y hagan públicas las herramientas necesarias para diseñar, monitorear y evaluar las intervenciones; lo que se identificó es que muy pocas de estas herramientas son públicas.

Por último, se requiere la coordinación de los tres ámbitos de gobierno para generar una respuesta efectiva; al respecto, en la consulta y validación realizada en las entidades federativas se identificó que del total de acciones 50% se implementaron con la coordinación de distintas dependencias estatales. Mientras que 32% se realizaron también con la coordinación de los gobiernos municipales; en este último caso, destaca el estado de Campeche quien también remitió las acciones que se están implementando en sus municipios.

Bibliografía:

- Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab. (2020). Taking an evidence-informed approach to pandemic response. Recuperado de <https://www.povertyactionlab.org/blog/7-13-20/taking-evidence-informed-approach-pandemic-response>.
- Cejudo, G. (2016). La fragmentación de la acción gubernamental: intervenciones parciales frente a problemas complejos, Documento de trabajo, no. 297, CIDE, México. Recuperado de: <http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/708/152803.pdf?sequence=5&isAllowed=y>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020). América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19. Efectos Económicos y Sociales. Informe especial. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/4/S2000264_es.pdf.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2020). Pandemia y derechos humanos en las Américas. Resolución no. 1/2020. Recuperado de: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2018). 40 años de estrategias de coordinación interinstitucional para la política de desarrollo social en México, México. Recuperado de: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Documento-completo-40-A-de-estrategias.pdf>.
- _____. (2020b), Consideraciones para el proceso presupuestario 2021, recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/CPP_2021/CPP2021.pdf.
- _____. (2020a), La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica_Social_COVID-19.pdf
- Equis Justicia para las Mujeres (2020). Las dos pandemias. Violencia contra las mujeres en el contexto de la COVID-19. Recuperado de: <https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2020/08/informe-dospandemiasmexico.pdf>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020). Estadísticas a propósito del día del trabajo, Comunicado de Prensa Núm.166/20, 29 de abril de 2020. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2020/trabajoNal.pdf>.

_____. Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Nueva edición (ENOEⁿ). Cifras durante el tercer trimestre de 2020. Comunicado de Prensa Num. 532/20. Publicado en su sitio electrónico en noviembre, 2020.

https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/enoe_ie/enoe_ie2020_1_1.pdf