

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS A.C.



¿CÓMO ENFRENTAMOS LA *OTRA PANDEMIA*?: MÉTRICA PARA LA RESPUESTA  
DE PROTECCIÓN SOCIAL EN CONTEXTOS DE EMERGENCIA

TESINA  
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA  
CÉSAR GÓMEZ RIVERA

DIRECTORA DE LA TESINA: MTRA. CYNTHIA L. MICHEL SAHAGÚN

*«¿Quién dijo que todo está perdido?  
Yo vengo a ofrecer mi corazón»*  
Fito Páez

## Resumen

La pandemia de COVID-19 puso en cuestionamiento muchos paradigmas dentro de la Administración Pública. Uno de ellos, y quizá de los más importantes, sobre cómo gestionar el sistema de protección social frente a una emergencia. La crisis económica provocada por el confinamiento social requirió de estrategias, decisiones y acciones de política pública en un escenario caracterizado por la incertidumbre derivada de la novedad del virus. Específicamente, hacia aquellas personas que perdieron su ingreso durante el cese de actividades no esenciales para prevenir la mitigación del contagio. Ante este escenario, la pregunta de fondo es en qué grado las respuestas gubernamentales son suficientes para minimizar el impacto en la economía de los hogares. Esta investigación tiene el objetivo de desarrollar una metodología de análisis para medir la suficiencia de la respuesta de protección social para enfrentar la crisis. El argumento de esta tesina es que las intervenciones fueron insuficientes porque el sistema de protección social está construido como instrumento para brindar apoyos durante el ciclo de vida, y no funciona como mecanismo de respuesta a emergencias. La investigación propone una métrica para identificar las áreas de oportunidad y fortalezas en la respuesta para establecer criterios que funcionen como punto de partida en el diseño y evaluación de políticas públicas en contextos de emergencia.

## Índice

<b>Introducción .....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1. La política social en contextos de emergencia .....</b>	<b>4</b>
1.1 El problema público: la otra pandemia y los efectos de las crisis covariantes .....	4
1.2. La protección social en contextos de emergencia.....	9
1.3 Marco teórico-conceptual: seis dimensiones de análisis para evaluar la protección social en contextos de emergencia.....	11
1.3.1 Satisfacción de las necesidades: disponibilidad, temporalidad y montos de apoyo.....	13
1.3.2 Cobertura de la protección social en contextos de emergencia.....	15
1.3.3 Velocidad de respuesta de los programas sociales .....	16
1.3.4 Previsibilidad de la respuesta .....	17
1.3.5 Coherencia entre políticas públicas.....	20
1.3.6 Sostenibilidad de la respuesta.....	21
<b>Capítulo 2. Marco analítico: operacionalización de la respuesta de protección social en contextos de emergencia.....</b>	<b>22</b>
2.1 Satisfacción de las necesidades: disponibilidad, temporalidad y montos de apoyo.....	22
2.2 Cobertura de la protección social en contextos de emergencia .....	25
2.3 Velocidad de respuesta de los programas sociales .....	26
2.4 Previsibilidad de la respuesta.....	27
2.5. Coherencia entre políticas públicas .....	29
2.6 Sostenibilidad de la respuesta.....	31
<b>Capítulo 3. La respuesta del Gobierno Mexicano ante la crisis de COVID-19 .....</b>	<b>33</b>
3.1 Hallazgos e implicaciones de política pública: satisfacción de las necesidades .....	35
3.2 Hallazgos e implicaciones de política pública: cobertura de la protección social.....	37
3.3 Hallazgos e implicaciones de política pública: velocidad de respuesta .....	38
3.4 Hallazgos e implicaciones de política pública: previsibilidad de la respuesta .....	39
3.5 Hallazgos e implicaciones de política pública: coherencia entre políticas públicas .....	41
3.6 Hallazgos e implicaciones de política pública: sostenibilidad .....	42

<b>Discusión.....</b>	<b>44</b>
<b>Consideraciones finales .....</b>	<b>48</b>
<b>Anexo I.....</b>	<b>50</b>
<b>Fuentes de consulta.....</b>	<b>51</b>

## Introducción

La pandemia por COVID-19 fue un punto de inflexión importante para reflexionar sobre las características y dimensiones de lo público. Las consecuencias sanitarias, económicas, científicas y sociales llevaron a que, desde diversas áreas y enfoques, se cuestionaran los paradigmas organizacionales para dar respuesta a una emergencia. A diferencia de otras crisis, donde existe literatura y experiencia sobre cómo reaccionar para salir del paso, la pandemia implicó respuestas gubernamentales en contextos de amplia incertidumbre. La novedad del virus implicó que existiera un constante cuestionamiento sobre las decisiones de política pública por parte del Estado hacia sus ciudadanos; no solo en el aspecto del control del contagio, sino también en cómo lidiar con las consecuencias económicas y sociales de la pandemia para enfrentar *otra pandemia*: la de la pérdida del ingreso en los hogares.

En el caso de México, el 23 de abril de 2020 el Presidente Andrés Manuel López Obrador dio a conocer la estrategia para combatir las consecuencias económicas de la crisis por COVID-19: austeridad y programas prioritarios. En un decreto publicado ese día, el Gobierno Federal declaró la existencia de programas prioritarios como mecanismo para evitar que más personas se sumaran a la pobreza y pobreza extrema. Entre estos programas, 38 en total, existieron algunas medidas de protección social cuyo objetivo —al menos en el discurso— era mitigar los efectos económicos de la crisis. Por lo tanto, esta investigación tiene el objetivo de responder a la pregunta: ¿en qué grado responde la protección social del Gobierno Federal al problema público que deriva de la emergencia sanitaria? Es decir, la respuesta de protección social como mecanismo para enfrentar la disminución parcial o total del ingreso de un subconjunto de la población durante el confinamiento social.

Esta investigación tiene el objetivo de desarrollar y presentar una métrica que ayude a evaluar el grado en el que un sistema de protección social responde de manera integral a un contexto caracterizado por un choque covariante. Una emergencia de este tipo es aquella que afecta a una proporción grande de personas y comunidades al mismo tiempo, ya sea por motivos políticos, económicos, naturales o sanitarios (O'Brien *et. al.* 2018). Ejemplos de este tipo de choques los encontramos en terremotos, huracanes, crisis políticas o económicas y, en este caso, en la pandemia de COVID-19.

Más allá de enlistar las políticas nuevas o adaptaciones creadas para hacer frente a los efectos económicos de la pandemia por COVID-19, esta investigación busca dimensionar la respuesta de política de protección social mediante una métrica de los atributos de diseño de los programas seleccionados por motivo de la pandemia. En concreto, esta medición busca identificar las áreas de oportunidad que tiene la respuesta del Gobierno Federal, asociada a enfrentar la disminución total o parcial del ingreso para aquellas personas afectadas por el confinamiento social, para entender las implicaciones de política pública y proponer posibles alternativas de solución para cubrir las inconsistencias encontradas. Con ello, se estará contribuyendo a los estudios sobre la protección social, recopilando diversos diálogos de la literatura y desarrollando indicadores que permitan –en futuros análisis– diseñar, implementar y evaluar políticas públicas en contextos de emergencia.

El argumento de esta tesis es que la insuficiente respuesta del Gobierno Federal deriva de la actual configuración del sistema de protección social en México, el cual no funciona como mecanismo de respuesta a emergencias, sino que fue construido como instrumento para reducir la pobreza crónica o para brindar apoyos durante el ciclo de vida (Beazley 2019). Si bien es cierto que una parte de las personas en condiciones de pobreza se beneficia directa o indirectamente de los programas desplegados por el gobierno federal para atender a trabajadores formales e informales, también lo es que existen importantes subgrupos de la que están excluidos del sistema de protección social y, por tanto, son más vulnerables a la pérdida de su ingreso.

El sistema de protección social en México se compone de un sistema de seguridad social contributivo, dirigido a las personas que tienen un empleo formal, y se complementa con un sistema de seguridad social no contributivo, que consiste en programas sociales dirigidos, en su mayoría, a personas vulnerables o en pobreza (Levy 2008). Dada esta configuración del sistema de protección social en México, las personas que pierden su empleo durante un choque covariante, por ejemplo, quedan excluidas por definición del sistema de seguridad social contributivo y –a menos que vivan en condiciones de pobreza que los hagan elegibles a integrarse al sistema de protección social–, tampoco pueden beneficiarse de los programas sociales (particularmente porque tampoco existe un seguro de desempleo en México). Lo mismo ocurre con las personas que trabajan en negocios no esenciales que no tienen acceso a la seguridad social, pues sus actividades se desarrollan en el sector informal de la economía. Al no

ser precisamente pobres –en algunos casos–, y por lo tanto elegibles para los programas de protección social, quedan relegados de las medidas para enfrentar el problema público derivado de la pandemia.

Por lo tanto, este análisis de la política social en el contexto de la pandemia busca contribuir a la literatura de protección social en contextos de emergencia. En situaciones de crisis, donde los recursos son escasos y los problemas más complejos y urgentes, se requiere de políticas públicas que, en su interacción con otras políticas, puedan potencializar los beneficios de todos los instrumentos para alcanzar los objetivos planteados en el diseño de una respuesta (Cejudo y Michel 2016; Cejudo y Michel 2017). Ya sea porque satisfacen las necesidades de la población que enfrenta el problema público; cuentan con una cobertura adecuada en función de la magnitud del problema; las alternativas de solución son diseñadas e implementadas con velocidad; resultan previsibles en su diseño e implementación; son coherentes entre sí; o son sostenibles para el Estado, de acuerdo con sus capacidades (O'Brien *et. al.* 2018b).

Por lo tanto, en el primer capítulo de esta investigación se detalla el problema público que supuso la pandemia en términos de sus efectos económicos. Asimismo, se presenta una revisión de la literatura sobre el papel que debe jugar la política social en contextos de emergencia; y, posteriormente, se recuperan diversos diálogos de la literatura que permiten desarrollar y operacionalizar seis dimensiones de análisis y 15 indicadores que ayudan a medir el grado de suficiencia de la respuesta. En un segundo capítulo, se desarrolla el marco analítico a partir del cual se operacionalizan las variables que son identificadas dentro del marco teórico como atributos de una respuesta integral en contextos de emergencia. En el tercer capítulo, se presenta un diagnóstico sobre la suficiencia de la respuesta del gobierno federal, producto de la métrica. Finalmente, en el último apartado se presentan las conclusiones de la investigación, mismas que recopilan los hallazgos y sintetizan posibles vías de acción para futuros contextos de emergencia.



## Capítulo 1. La política social en contextos de emergencia

Las intervenciones del Estado hacia un espacio público están condicionadas, en esencia, por la aparición de un problema público; es decir, situaciones que se *perciben como indeseables* y que afectan a un grupo de la sociedad (Downs 1996; Bardach 2003). Esto significa que lo que es considerado un problema público puede ser distinto en cada sociedad, pues depende de la constelación de valores de cada una. Los problemas públicos, por lo tanto, no son las situaciones *per se*; sino los procesos en los que ciertos actores buscan atraer la atención sobre una situación problemática y susceptible de ser resuelta por la autoridad.

En el caso de la pandemia, la reconfiguración del orden socioeconómico, derivado del confinamiento social, replanteó nuevos escenarios que requieren de acciones públicas para resolver o modificar las nuevas situaciones indeseables. Este capítulo se compone de tres secciones: 1) un análisis de las características del problema público, en donde no solo se define, sino que también se justifica por qué el Estado debe implementar acciones para resolverlo; 2) un esbozo de las características de los sistemas de protección social como herramienta para mitigar los efectos que tiene en las personas, particularmente en contexto de emergencias que requieren de adaptaciones a los instrumentos existentes o la creación de nuevas intervenciones; y, 3) el marco teórico para analizar la respuesta de protección social ante un choque covariante.

### 1.1 El problema público: la otra pandemia y los efectos de las crisis covariantes

La COVID-19 ha tenido importantes consecuencias para el desarrollo económico de México y el mundo. Más allá de las consideraciones sanitarias –que no son menores<sup>1</sup> en México se llevaron a cabo estrategias para la prevención del contagio con efectos importantes en el ingreso de las familias: la *Jornada Nacional de Sana Distancia* y el confinamiento social de por medio. Del 23 de marzo al 30 de mayo de 2020, la economía mexicana se desaceleró para poder contener al virus y evitar su propagación. Muchas empresas, formales e informales, tuvieron que limitar sus actividades presenciales y, cuando era posible, continuar con sus operaciones desde los hogares de las y los trabajadores. En México, no obstante, solo el 22% de las personas en la economía formal pueden hacer frente a sus obligaciones laborales de manera virtual

---

<sup>1</sup> Al 9 de marzo de 2021, se contabilizan 191,789 muertes y dos millones 332 mil 909 casos estimados por COVID-19, de acuerdo con la Secretaría de Salud.

(Dingel y Neiman 2020); mientras que el resto de las personas tuvieron que enfrentar una realidad igual de peligrosa que la COVID-19: la pérdida total o parcial de ingresos.

La publicación del *Acuerdo por el que se declara emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)*, dictaminada por el Consejo de Salubridad General, definió las actividades esenciales y no esenciales para la economía del país. Si bien, las primeras podrían continuar con sus actividades económicas –aunque de manera limitada–, las no esenciales tuvieron que atender los lineamientos gubernamentales y detener su fuerza productiva, con el impacto que esto tuvo para sus ingresos y los empleos que genera. De acuerdo con cifras del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), durante el periodo de febrero a junio se registró una pérdida de 1,113,677 empleos formales en la economía mexicana (IMSS s.f.). De hecho, 83.7 % de todos los empleos perdidos corresponden a trabajadores que percibían entre 1 y 2 salarios mínimos (Esquivel 2020). El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), por otro lado, reportó que, entre marzo y abril de 2020, 12.7 millones de personas más se encontraron inactivas<sup>2</sup> para trabajar respecto a Mayo de 2019 (INEGI s.f.-b).

Eventualmente, los efectos de esta inactividad se reflejan en el ingreso de los hogares, la disminución del consumo y un incremento de la pobreza (Esquivel 2020; CONEVAL 2020a); donde *grosso modo* destaca la caída histórica del Producto Interno Bruto (PIB) en -18.7% para el segundo trimestre del año, con respecto al mismo periodo del año anterior (INEGI s.f.-a) y una estimación del aumento de la pobreza extrema de 6.1 a 10.7 millones de personas (CONEVAL 2020b). Detrás de todas esas cifras están las familias que tuvieron que empeñar o vender parte de su patrimonio, dejar de pagar sus deudas, adquirir nuevos préstamos, o interrumpir el pago de sus rentas o servicios (EQUIDE 2020). Pensar en los efectos del COVID-19, también es pensar en aquellas personas que vieron una disminución de sus ingresos durante el periodo más severo de la pandemia.

Ante este escenario, surge un nuevo problema público definido como el incremento de las personas que tuvieron una pérdida parcial o total en sus ingresos durante el confinamiento social, y cuya condición es distinta al de las personas pobres antes de la pandemia. La reducción del ingreso afecta a diferentes grupos de la sociedad en distintas dimensiones; no obstante,

---

<sup>2</sup> De acuerdo con la ETOE, las personas inactivas son aquellas que están disponibles para trabajar, pero ausentes temporalmente de sus actividades u oficios por el cierre temporal de empresas o despidos.

algunos ejemplos de las personas que tuvieron un impacto más fuerte —en términos relativos— por el confinamiento social son aquellas que se quedaron sin empleo y deben buscar oportunidades en medio de la crisis económica; los trabajadores y trabajadoras de la economía informal que pararon sus actividades; MiPyMES que cerraron sus puertas ante la caída de la demanda agregada; entre otros.

Por lo tanto, la pandemia por COVID-19 debe ser entendida y abordada desde las condiciones en las que se sitúa: una crisis sanitaria con dimensiones económicas que afecta simultáneamente a toda la población en su conjunto. De acuerdo con O'Brien *et. al.* (2018), crisis de este tipo pueden categorizarse como choques covariantes, es decir, eventos que pueden ser políticos, económicos, naturales o sanitarios y que afectan a un gran número de personas o comunidades al mismo tiempo. La particularidad de estas crisis descansa en la escala de sus efectos y dimensiones de análisis, incluso en el hecho de que pueden llegar a ser impredecibles en el tiempo.

La pandemia es un claro ejemplo de cómo suceden los choques covariantes. En el caso de México, se trató de un evento cuya probabilidad de ocurrencia fue anticipada desde el 28 de febrero de 2020 —con el anuncio del primer contagio en el país—, pero cuyas consecuencias fueron más grandes de lo esperado. La expansión y contagio acelerado del virus provocó un escenario caracterizado por la incertidumbre sobre la enfermedad y la duración de la pandemia; limitada información disponible, o incluso en un exceso de la misma —*infodemia*— (Adhanom 2020); falta de consenso entre las y los expertos y políticos encargados de administrar el problema público; y, por lo tanto, una actuación gubernamental altamente influenciada por la (in)capacidad de la clase política gobernante (Capano *et. al.* 2020). Es decir, distintas variables que, en conjunto, influyeron en la magnitud y escala del choque covariante y, cuyos efectos económicos, fueron extensivos a una proporción importante de personas y comunidades simultáneamente.

Un choque covariante es definido, en esencia, por tener efectos en un conjunto importante de la población de manera simultánea. Existen otro tipo de choques, como los de carácter idiosincrático, cuya particularidad está en que afectan a las personas a lo largo de su ciclo de vida: la pérdida de empleo de alguno de los miembros del hogar, enfermedad que incapacite a las personas a trabajar o la muerte del jefe o jefa de familia (O'Brien *et. al.* 2018). La protección social debe estar diseñada para apoyar a las familias cuando atraviesen problemas

de carácter idiosincrático; sin embargo, ante la existencia de un choque covariante, la intervención del Estado es crucial, pues existe el riesgo latente de que aumente la pobreza y la pobreza extrema, y se generen trampas que reproduzcan las condiciones de escasez en las personas que tienen una disminución de sus ingresos o que se encuentran vulnerables ante el choque (Martijin 2020; Mullainathan y Shafir 2013).

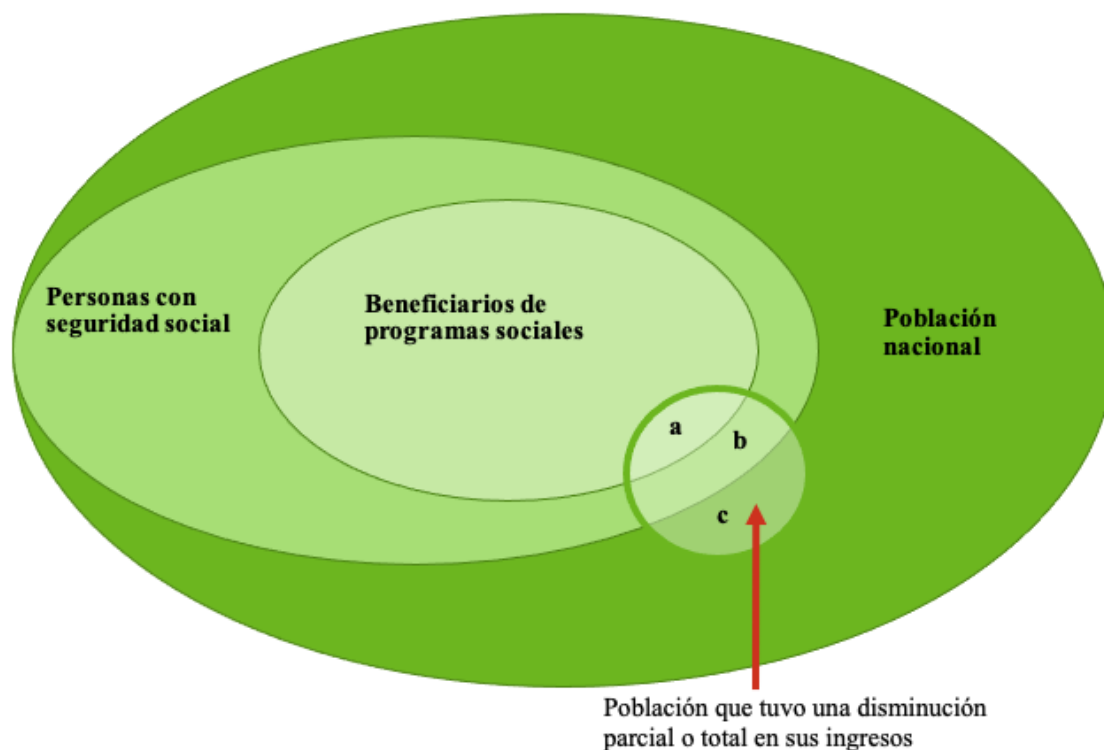
El Estado debe intervenir ante el nuevo escenario que se crea con las consecuencias del confinamiento social: el incremento de personas que vivieron una disminución total o parcial de su ingreso ya sea porque perdieron su empleo o porque están dentro de la economía informal. Por lo tanto, establecer instrumentos de protección social para las personas que se vieron afectadas durante la crisis está intrínsecamente ligado a una respuesta ante choques covariantes; en tanto apoyan a las personas en eventos que amplían su vulnerabilidad económica durante el tiempo que dura la crisis (Oxford Policy Management 2015; O'Brien *et. al.* 2018; O'Brien *et. al.* 2018b).

No obstante, los choques covariantes plantean un importante reto para cualquier sistema de protección social en un país: lograr identificar y atender a las personas que, por sus características socioeconómicas y laborales previas a la pandemia, tendrían que ser beneficiarias pero no están dentro del sistema de protección social (Martijin 2020); ya sea porque tenían un trabajo formal previo a la pandemia —y acceso a seguridad social— o porque sus ingresos eran suficientemente altos para no ser elegibles por los programas de asistencia social, pero derivaban de actividades informales —y, consecuentemente, actividades no esenciales durante el confinamiento— (López-Calva 2020; Cejudo *et. al.* 2020). Estos hogares no necesariamente recibían los apoyos sociales existentes desde el diseño de los instrumentos (Beazly *et. al.* 2019; O'Brien *et. al.* 2017; Bacil 2020). La población que cumple estas características es denominada *missing middle* (López-Calva 2020).

La *Figura 1* permite visualizar las características de esta población. En términos de los regímenes de política social, la población nacional está compuesta por tres grupos: a. los beneficiarios de los programas y asistencias sociales, conformados por las personas que son beneficiarias de los instrumentos gubernamentales de protección social; b. los derechohabientes de los esquemas de seguridad social contributiva, por contar con un trabajo formal; y, c. aquellos que quedan excluidos de las anteriores, quedando vulnerables a los efectos económicos directos de la pandemia. Es este último grupo en el que se centra esta investigación: las personas que

perdieron o disminuyeron su ingreso durante el confinamiento, y que por su nivel de ingresos o estatus laboral no era ni es elegible para los programas de protección social.

**Figura 1. Población con una disminución parcial o total en sus ingresos**



Fuente: elaboración propia adaptado de Beazley (2019). “Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe. Hallazgos y recomendaciones”, *Oxford Management Policy*, UK.

Por lo tanto, y en aras de profundizar en la respuesta del Gobierno Federal, ante el riesgo que la crisis plantea al sistema de protección social, es necesario abordar las características generales de este régimen y esbozar las opciones que, desde la literatura, han sido exploradas para dar respuesta a los choques covariantes. De igual manera, y en el siguiente apartado se sintetiza el marco teórico que ayuda a justificar cómo debería ser una respuesta *suficiente* de protección social ante una emergencia, para fortalecer la toma de decisiones en estos rubros de política pública.

## 1.2. La protección social en contextos de emergencia

El objetivo de toda política social es maximizar las oportunidades de las personas para alcanzar una *buena vida*; es decir, adquirir las condiciones mínimas para desarrollar las capacidades que les permitan elegir y orientar el tipo de vida que desean, atendiendo sus necesidades básicas (Dean 2012). Más que procurar que las personas sean felices, esto implica generar sociedades capaces de asegurar, tanto como sea posible, que los miembros de su comunidad gocen de sus derechos humanos y desarrollen capacidades (Dean 2016). Desde esta perspectiva, las personas no son recipientes de las intervenciones públicas, sino que son agentes de cambio con posibilidad de exigirle al Estado que sus derechos sean respetados y garantizados.

Durante gran parte del siglo XX, los sistemas de protección social en América Latina estuvieron dominados por la seguridad social y el principio de contribución (Barrientos 2013). La *seguridad social*, por sus características, está ligada a los trabajadores del sector formal que, mes con mes, hacen su contribución para acceder a los servicios de salud, el derecho a tener indemnizaciones por despido, pago por incapacidad laboral o pensiones para el retiro (Levy 2008). No obstante, a principios del siglo XXI, el crecimiento de los programas para combatir la pobreza a través de transferencias monetaria enfatizó la importancia de consolidar sistemas de protección social para la población que no tenía acceso a la seguridad social (Barrientos 2013; Levy 2008). Mientras que los sistemas de seguridad social basan su lógica en la contribución tributaria y el empleo formal; la protección social refiere a espacios no contributivos que responden a las necesidades de un segmento de la población, ante contextos que exponen su vulnerabilidad económica y social. La protección social toma la forma de asistencia social o transferencias monetarias hacia un grupo identificado como vulnerable.

En este sentido, la protección social funciona como soporte para los hogares que son afectados por choques covariantes, a fin de que no caigan en un estado de pobreza crónica. Los instrumentos desarrollados a través de este tipo de intervención se enfocan en complementar o, en ocasiones, sustituir el ingreso durante un tiempo determinado. En estricto sentido, toda la protección social es responsiva ante los choques covariantes, ya sea porque atienden un problema público *ex-ante* o *ex-post* a un evento que afecte el ingreso de los hogares (O'Brien *et. al.* 2018; O'Brien *et. al.* 2018b; Oxford Policy Management 2015).

Ante el riesgo de exclusión que provocan los choques covariantes a los sistemas de protección social, los gobiernos se ven en la necesidad de adaptar sus instrumentos con el fin de

lidar con los cambios derivados del contexto, particularmente en situaciones donde gran parte de la población se ve afectada por crisis de estas características (O'Brien 2018). Estas adaptaciones funcionan como alternativas de solución que permiten a los tomadores de decisiones orientar y reorientar las políticas públicas hacia la aparición de nuevos problemas públicos. La tipología de adaptaciones a los choques en contextos de emergencia puede sintetizarse en la siguiente tabla:

**Tabla 1. Adaptaciones a los sistemas de protección social**

Tipología	Definición
Ajustes en el diseño	Un ajuste en el diseño del programa de protección social implementado que busque tomar en consideración las características de la crisis que se enfrenta. Los cambios en el diseño pueden ser introducidos con el fin de mejorar la cobertura o la velocidad de entrega ante un choque covariante.
Respaldo	La utilización del marco administrativo, el padrón de beneficiarios o los medios de pago de una intervención, mientras se implementa un programa responsivo a la emergencia de manera separada (una nueva política). Su lógica descansa en la utilización de uno o más elementos de una política pública, que funcionan de respaldo, para el diseño e implementación de una nueva.
Expansión vertical	Incrementar el valor del beneficio o la duración de un programa existente (ajuste de los montos de la transferencia, introducción de pagos extraordinarios o transferencias).
Expansión horizontal	Incluir nuevos beneficiarios en un programa existente (extensión de la cobertura geográfica de un programa existente, una campaña de enrolamiento extraordinaria, modificación a las reglas de elegibilidad, relajación de los requisitos).
Alineamiento paralelo	El desarrollo de uno o más elementos paralelos al sistema de protección social existente para dar respuesta a una crisis, mientras se alinea con el sistema existente. Esto puede ser, por ejemplo, un alineamiento de objetivos, métodos de focalización, monto de transferencia o medio de pago. Es distinto del <i>respaldo</i> en tanto utiliza infraestructura paralela en lugar del mismo sistema.

Fuente: elaboración propia con información de Oxford Policy Management (2015).

Cada una de las adaptaciones a los sistemas de protección social encuentra sus ventajas y limitaciones al momento de implementarse, y la respuesta dependerá del contexto de cada país en específico y del choque covariante. En el caso de América Latina, la respuesta más frecuente históricamente ha sido el aumento de los montos de los subsidios a beneficiarios de los programas existentes —expansiones verticales— (Beazley *et. al.* 2019). Sin embargo, la limitación evidente resulta en que este tipo de medida solo llega a la población que se encuentra dentro del sistema de protección social vigente. En este caso, excluye a la población que comprende el problema público caracterizado: las personas que vieron una disminución parcial o total de sus ingresos, ya sea porque perdieron su empleo o porque están dentro de la economía informal.

Por lo tanto, resulta pertinente evaluar cuál ha sido la respuesta del Gobierno Federal a través de los instrumentos que fueron seleccionados para apoyar a la población más afectada. El análisis de estos instrumentos se vuelve relevante en tanto influyen y condicionan el contexto al que se enfrentan las personas para salir del rezago económico provocado por la pandemia. Analizar los instrumentos permite entender de qué manera evolucionan las respuestas concretas que dan los gobiernos a los desafíos que se presentan en el tiempo (Baumgartner y Jones 2002). Particularmente, partiendo de la identificación del problema público abordado en esta primera aproximación. No obstante, previo a este análisis, en el siguiente apartado se esbozará el marco teórico-conceptual que recupera seis dimensiones de análisis que deben ser consideradas para plantear una respuesta *suficiente* de protección social ante una emergencia.

### 1.3 Marco teórico-conceptual: seis dimensiones de análisis para evaluar la protección social en contextos de emergencia

De acuerdo con lo expuesto, los sistemas de protección social funcionan como respuesta crucial para atender las vulnerabilidades asociadas a los choques covariantes, pues establecen redes de apoyo para enfrentar las implicaciones económicas y sociales provocadas por las crisis (O'Brien *et. al.* 2018). Sin embargo, no todas las intervenciones reúnen las características necesarias para ser consideradas respuestas integrales a este tipo de problemas. Particularmente, en una situación con características similares a las de una pandemia, donde el escenario que enfrenta el sistema de protección social se complejiza, las personas que requieren asistencia se multiplican y enfrentan nuevas realidades que podrían llevarlos hacia condiciones de pobreza.



Claire O'Brien (2018), junto con otros colegas, proponen un marco analítico que permite evaluar las intervenciones de los gobiernos hacia su población, en función de ciertos criterios normativos, específicamente, para conocer si las respuestas son de utilidad para mitigar los efectos de la crisis y promover la reactivación económica. Las dimensiones que proponen son: (i) satisfacción de las necesidades de la población; (ii) cobertura de las intervenciones; (iii) velocidad de la respuesta; (iv) previsibilidad por parte del Estado ante la crisis; (v) coherencia entre los instrumentos de políticas públicas; (vi) y, por último, sostenibilidad de las políticas públicas (O'Brien *et. al.* 2018; O'Brien *et. al.* 2018b; Oxford Policy Management 2015). Difícilmente las intervenciones, en principio, logran cumplir cabalmente con todas las dimensiones de manera inmediata, sino que existen *trade offs* que dependen del contexto y de quien diseñe las intervenciones.

El propósito de esta investigación es presentar una métrica que ayude a evaluar el grado en el que un sistema de protección social responde a un contexto caracterizado por una emergencia covariante —pandemia, terremoto, huracán, crisis política o económica— de manera integral. En el caso de esta investigación, el objetivo es medir la respuesta del Gobierno Federal para atender el problema público que deriva de la emergencia sanitaria. Más allá de llegar a los resultados obvios y fútiles que señalan que el gobierno mexicano no desarrolló nuevas intervenciones federales para enfrentar los efectos económicos y sociales de la pandemia<sup>3</sup> —y que además ya han sido referidos en múltiples estudios que anteceden a esta investigación (Blofield *et. al.* 2020; Rubio *et. al.* 2020; Gentilini *et. al.* 2020)—, la propuesta busca derivar el conjunto de políticas seleccionadas en las seis dimensiones de análisis mencionadas.

La importancia de este estudio está en identificar las áreas de oportunidad asociadas al problema público mencionado, entender sus implicaciones para el contexto socioeconómico, y proponer posibles alternativas de solución para cubrir las inconsistencias encontradas. Esta primera propuesta de métrica busca complementar los estudios sobre protección social, al compilar diversos diálogos sobre la literatura y desarrollar indicadores que permitan diseñar,

---

<sup>3</sup> Más allá del Programa de Apoyo financiero a microempresas familiares (Créditos a la palabra y Apoyo Solidario a la Palabra), El programa entrega apoyos financieros directos en áreas urbanas a través de dos modalidades: i) microempresa familiar; ii) Crédito Solidario a la Palabra. En ambas modalidades, el apoyo es por un monto de \$25,000 MXN para reembolsarlo a partir de un esquema que preserve el valor real de los recursos (tasa de interés igual al monto de la inflación).

implementar y evaluar políticas públicas en contextos de emergencia. Por lo tanto, este apartado tiene el objetivo de compilar la discusión teórica que se ha desarrollado sobre la protección social en contexto de emergencias y, posteriormente, generar una operacionalización de cada una de las variables que nos permita medir la respuesta.

### 1.3.1 Satisfacción de las necesidades: disponibilidad, temporalidad y montos de apoyo

La satisfacción de las necesidades es entendida como el grado en el que una intervención está alineada con las necesidades locales y prioridades contextuales (O'Brien *et. al.* 2018; O'Brien *et. al.* 2018b; White 2013; Barca 2020). Las necesidades siempre varían de acuerdo con cada contexto y particularidades geográficas; sin embargo, en la práctica, las intervenciones deben procurar que la ayuda esté disponible para la población afectada; la temporalidad sea congruente con las características de la coyuntura; y la cantidad monetaria proporcionada permita complementar o sustituir el ingreso en los hogares afectados.

Por un lado, un punto importante dentro de una respuesta a emergencias es la disponibilidad de la ayuda para las personas que fueron afectadas por la contingencia. Este supuesto parte de que no solo se trata de que la ayuda exista, sino que se accesible para aquellas personas que la necesitan de acuerdo con las particularidades de cada crisis económica. En este caso, el objetivo del Estado es procurar una correcta focalización y disminuir los errores de exclusión que pudiesen tener los sistemas de protección social (White *et. al.* 2015). Los *missing middle*, por ejemplo —o aquellos hogares vulnerables y trabajadores informales que no eran considerados “pobres” antes de la pandemia—, quedan fuera de los criterios de elegibilidad para recibir los beneficios de asistencia social que ofrece el gobierno y, por lo tanto, son excluidos de la protección (López-Calva 2020). En contextos de emergencia, el tomador de decisiones debe procurar incluir al segmento más afectado en términos relativos por la coyuntura de crisis y, en consecuencia, redirigir las intervenciones hacia espacios que le permitan acceder a la asistencia social vigente.

La disponibilidad de la ayuda también depende de los sistemas de información existentes al momento de reaccionar ante una crisis de estas dimensiones. Por ejemplo, las adaptaciones que podrían tener los instrumentos de protección social —referidos en la Tabla 1— corren el riesgo de caer en errores de exclusión cuando se realizan expansiones verticales u horizontales

(Oxford Policy Management 2015; Cejudo *et. al.* 2020). Por un lado, las expansiones horizontales conducen a importantes desvíos en la focalización cuando no existen los registros de información adecuados en los sistemas de protección social (Cejudo *et. al.* 2020; López-Calva 2020). Por el otro, las expansiones verticales solo consideran a la población que actualmente se encuentra dentro de la red de beneficiarios de los instrumentos disponibles en la respuesta; un aumento en el monto transferido solo beneficiaría a aquellos que están dentro del sistema de protección. La precisión de las expansiones verticales y horizontales depende de la correlación entre la focalización del programa existente (tanto en el diseño como en la implementación) y la población afectada por la crisis (Beazley *et. al.* 2019).

La satisfacción de las necesidades también puede ser definida por la temporalidad que tiene el apoyo durante la duración de la crisis. La temporalidad de los apoyos otorgados por los sistemas de protección está en función de las necesidades que enfrentan las personas ante el choque covariante, así como en la duración de la crisis: puede ser temporal y orientado a ayudar a las personas a salir de su contexto de crisis –siempre que el choque sea corto–, o intervenciones más sostenidas y duraderas que busquen enfrentar problemas crónicos y dificultades preexistentes (Carraro 2020; Wylde 2020a; Wylde 2020b; Oxford Policy Management, 2015).

En contextos de emergencia, las transferencias con más duración tienen mayor impacto que aquellas que solo se otorgan en una sola exhibición o por periodos cortos (McLean 2020; Bastagli *et. al.* 2016). Si las transferencias son otorgadas por un periodo corto, existe la probabilidad de que disminuya el impacto esperado del apoyo, e incluso llevar a consecuencias no deseadas por el programa (Bastagli *et. al.* 2016). No obstante, habría que precisar que las adaptaciones, en términos de la temporalidad, dependen de las características del sistema de protección social y las capacidades administrativas y fiscales del Estado, para poder realizar el ajuste al periodo que requieren las personas para poder superar la crisis.

Por último, la satisfacción de las necesidades está intrínsecamente ligada al monto del apoyo económico otorgado, en relación con los costos para poder cubrir las necesidades de consumo y recuperación económica de los grupos afectados. Los valores de las transferencias en los programas de protección social tienden a estar basados en el gasto de la canasta básica, calculado a partir de las necesidades básicas a precios de mercado (McLean 2020). Habría que considerar que, para algunas personas, el monto otorgado no será un aditivo al ingreso existente, sino que lo cubre por completo durante el tiempo que dura el choque covariante (Barca 2020).

En el caso de México, para el mes de marzo de 2020, el valor de la línea de pobreza extrema por ingresos (basado en la canasta alimentaria) fue de \$1,676.87 para zonas urbanas, mientras que en las zonas rurales era de \$1,278.35 (CONEVAL s.f.). Consecuentemente, si partimos de que el apoyo busca complementar, y en algunos casos sustituir temporalmente el ingreso, partiríamos del supuesto de que la respuesta al choque covariante debería estar por encima de este monto para que las personas puedan cubrir sus necesidades básicas de consumo. En contextos de emergencia, un monto inferior a la línea de pobreza por ingresos podría llevar a que las personas incurran al endeudamiento o venta de sus activos productivos para subsanar las pérdidas ocasionadas por el contexto.

### 1.3.2 Cobertura de la protección social en contextos de emergencia

La segunda dimensión de análisis está enfocada en la medida en la que el conjunto de programas sociales, como respuesta a la emergencia, logra atender a la población que padece el problema público (Lugo 2018; O'Brien *et. al.* 2018; Matsaganis 2014). Las razones potenciales por las que un grupo de la población no recibe algún beneficio social pueden ser: 1) porque existe una brecha de cobertura por diseño (*diseño*); 2) de acuerdo con el nivel de protección económica en relación con el contexto (*nivel*); y 3) por el grado en el que las personas reciben un beneficio en proporción a la población vulnerable (*grado*) (Yestom *et. al.* 2018).

En contextos de crisis económicas, la cobertura de la población tiende a ajustarse a través de expansiones horizontales para cubrir a un mayor porcentaje de personas en riesgo (Oxford Policy Management 2017; Bacil *et. al.* 2020). No obstante, nuevamente estamos ante el riesgo que los *missing middle* queden excluidos de los beneficios del sistema de protección social de un país, si no se cuenta con los sistemas de información pertinentes para poder considerarlos (Lopez-Calva 2020). En aras de no caer en estos errores de exclusión, el tomador de decisiones debe prestar atención a los criterios de elegibilidad que tienen cada uno de los instrumentos y referirlos hacia la población que está siendo afectada por un choque covariante. La cobertura de los programas sociales en contextos de emergencia debe partir de un análisis del problema público para identificar qué tipo de adaptación es más conveniente para apoyar a las personas vulnerables.

De acuerdo con los atributos de la cobertura, existe un *trade-off* entre el monto de apoyos que pueden ser destinados para los hogares y la cantidad de personas beneficiarias de un programa (O'Brien *et. al.* 2018). El balance entre el *nivel* y el *grado* debe ser determinados de acuerdo con las características de cada choque covariante, y depende directamente de las capacidades fiscales y administrativas del Estado. En el caso de la pandemia, por ejemplo, expansiones verticales en el sistema de protección social dejan fuera a un porcentaje importante los *missing middle*, teniendo como consecuencia una transición de este grupo hacia una situación de pobreza. Una forma de lidiar con el problema de la falta de cobertura en expansiones verticales es aplicándola en diversos programas con diferente focalización (Beazley *et. al.* 2019).

### 1.3.3 Velocidad de respuesta de los programas sociales

La tercera dimensión de la métrica se compone por la velocidad del sistema de protección social para atender a la emergencia. Esta puede ser definida como el tiempo de respuesta en el que un problema público es atendido por el conjunto de programas sociales seleccionados para dar respuesta (Cabot *et. al.* 2012; O'Brien *et. al.* 2018; Cabot 2020; Thanner *et. al.* 2019). En contextos de choques covariantes, las intervenciones tempranas generan dos tipos de ahorro: 1) reducción de los costos de la intervención (en tanto las necesidades aún no han escalado, en términos del tamaño de la necesidad como del número de personas vulnerables); y 2) evita que los hogares incurran en pérdidas mayores de ingreso o de activos productivos, así como en estrategias negativas para enfrentar la situación de emergencia (Cabot *et. al.* 2020). Por lo tanto, el hecho de que un problema público se atienda de manera temprana equivale a mayor eficiencia, menor costo y una disminución de los efectos en la población objetivo.

De acuerdo con la literatura en la materia, la velocidad de respuesta está determinada en función del momento en el que inicia la crisis (Cabot *et. al.* 2012; O'Brien *et. al.* 2018; Cabot 2020; Thanner *et. al.* 2019). En el caso de México, esta investigación toma como punto de inicio del choque covariante el primer contagio de COVID-19 en el país (27 de febrero de 2020). Las respuestas tempranas a los choques son aquellas que son tomadas como mecanismos de preparación o reducción del impacto ante una crisis anticipada o probable. Estas pueden ser

actividades ya establecidas o aquellas que son adaptadas o expandidas en tanto la crisis se vuelve evidente (Cabot *et. al.* 2012; Cabot 2020).

Por otro lado, las respuestas tardías con aquellas intervenciones que se toman para enfrentar los impactos directos de la crisis en la población objetivo. Los instrumentos tardíos de protección social ocurren durante la crisis, y usualmente funcionan como mecanismos de respuesta ante los efectos de los choques covariantes. Eventualmente, la evidencia empírica señala que las intervenciones tempranas pueden evitar que un menor número de hogares entren dentro de una zona de pobreza en contextos de crisis (Cabot *et. al.* 2013; Cabot 2020; Thanner *et. al.* 2019).

#### 1.3.4 Previsibilidad de la respuesta

La previsibilidad en la respuesta es el nivel de preparación que existe en un Estado para hacer frente a un choque covariante, en función de las capacidades gubernamentales y la experiencia previa para hacer frente a una crisis de estas dimensiones (Capano *et. al.* 2020). La pandemia por COVID-19 se caracteriza por el alto grado de incertidumbre sobre la duración del choque, por el desconocimiento que implica la existencia de un nuevo virus. Esto implica una forma novedosa de hacer políticas públicas y de desplegar los sistemas de protección social vigentes. Si bien es cierto que han existido crisis económicas, desastres naturales, conflictos políticos o sociales de múltiples naturalezas, la crisis de COVID-19 es única porque las características del virus eran desconocidas. Al inicio de la crisis no existía una manera de actuar conocida, y el éxito o fracaso de las políticas públicas resultó incierto.

En este sentido, Capano *et. al.* (2020) señalan que los gobiernos actúan en función de dos características principales: la preparación que tienen para enfrentar la crisis, con relación a sus capacidades, y la experiencia que han tenido con fenómenos de esta naturaleza. El argumento que sostienen es que los países asiáticos, caracterizados por estar preparados para enfrentar pandemias y tener experiencias previas (SARS-COV-1, H1N1 y MERS), han dado respuestas realistas y seguras, de acuerdo con las particularidades de cada gobierno. De ahí que su manera de transitar por la crisis haya sido más rápida y con menor impacto que en otras regiones. Por otro lado, en América Latina y otros países europeos, la preparación es precaria,

pues no existen experiencias relativamente nuevas, y carecen de las habilidades necesarias para tomar decisiones, mitigar o efectivamente resolver los problemas asociados con la pandemia.

Este argumento fue profundizado y desarrollado en términos de la protección social por Cejudo, Michel y De los Cobos (2021, *en prensa*), en donde la preparación para los choques covariantes también pueden ser medida en términos del nivel de habilidades y competencias existentes que los gobiernos tienen para utilizar su sistema de protección social (o experiencia previa en el uso de programas sociales); y, por otro lado, en términos de qué tan preparados están para dar respuesta a la emergencia, en función de los recursos administrativos y organizacionales que tienen a su disposición.

La capacidad de un gobierno es definida como la habilidad que tiene para administrar o movilizar recursos de manera eficiente para desarrollar las funciones necesarias para enfrentar problemas públicos, al incorporar el conocimiento existente para informar los procesos de toma de decisión (Cejudo, Michel y De los Cobos 2021, *en prensa*). Estar preparado para enfrentar un choque covariante no solo implica tener un plan de contingencia dentro de la agenda organizacional, sino también de contar con los sistemas de información pertinentes para poder realizar las adaptaciones necesarias a los programas sociales existentes (Tabla 1).

Los sistemas de información de un país son determinantes en términos de las capacidades administrativas de los Estados —al menos en términos de protección social—, pues de ellos deriva la posibilidad efectiva que tienen los gobiernos para identificar y atender a la población en necesidad (Cejudo *et. al.* 2020). Adicionalmente, pueden jugar un papel muy importante al coordinar los esfuerzos y alcanzar a la población objetivo de una intervención (Leite *et. al.* 2017). Estos sistemas pueden ayudar en la planeación de las intervenciones, estableciendo una demanda potencial de los beneficios, y monitoreando, evaluando y reportando los avances que podría tener el sistema de protección social. Caso contrario, cuando existe una fragmentación, existen costos asociados a alcanzar a la población afectada por el problema público, demoras en la entrega de la asistencia social para los beneficiarios y los instrumentos podrían no cumplir con el propósito a partir del cual fueron diseñados.

Una manera de medir la capacidad administrativa y organizacional de los gobiernos para enfrentar un problema público de estas características está en función de tres factores determinantes: 1) la existencia de registros de beneficiarios que permitan hacer un seguimiento de los datos de las personas que reciben asistencia social; 2) registros sociales que contengan

información para identificar a la población vulnerable durante un contexto de crisis; y 3) la existencia de innovaciones en el sistema de protección social o adaptaciones a los programas existentes que permitan ampliar la cobertura de los programas (Beazley *et. al.* 2019; Oxford Policy Management 2015; Cejudo *et. al.* 2020). Los dos primeros atributos están asociados a su capacidad administrativa, mientras que el tercero a su capacidad de reaccionar ante una contingencia.

Por un lado, los registros de beneficiarios permiten monitorear y evaluar las características de la población que recibe beneficios de un sistema de protección social. Regularmente están asociados a los padrones de los instrumentos que tiene un gobierno para llegar a la población objetivo. Los registros de beneficiarios tienen el objetivo de apoyar en la gestión e implementación de los beneficios de un programa (pagos, gestión de casos, supervisión de la entrega, etc.). En términos de cobertura, los registros de los beneficiarios mantienen información solo de los beneficiarios de los programas sociales (Beazley *et. al.* 2019).

Por otro lado, los registros sociales informan sobre los procesos de difusión, admisión, y la evaluación de las necesidades y condiciones para determinar la potencial elegibilidad para un programa social (Beazley *et. al.* 2019; Leite *et. al.* 2017). En términos de cobertura, los registros sociales contienen información sobre todos aquellos que solicitan apoyos, independientemente de que se les considere o no elegibles para un programa social. Aunque los registros no tienen el objetivo principal para responder a emergencias, proporcionan información útil para la toma de decisiones en las primeras etapas de respuesta.

Por último, y dentro del rubro de capacidades gubernamentales, se encuentran las adaptaciones que tienen los programas sociales para enfrentar un choque covariante. Estas adaptaciones derivan del sistema de información con el que cuenta un país, pero también indica cierto nivel de preparación y planificación para enfrentar una crisis. De tal suerte que estas adaptaciones dependen directamente de los dos atributos anteriores, pues un buen sistema de información mejora la celeridad en la respuesta gubernamental. Estas adaptaciones o innovaciones fueron sintetizadas en la Tabla 1 (Oxford Policy Management 2015).

Esta dimensión también depende de la experiencia previa de un gobierno para desplegar su sistema de protección social. En este caso específico, en qué tantas habilidades y competencias adquiridas se tienen para dar respuesta integral a una crisis, en función de los recursos disponibles dentro de la protección social existente. En contextos de emergencia, las



personas y organizaciones buscan interpretar los escenarios y dar respuesta al contexto a partir de herramientas que les son familiares –ya sea porque previamente fueron implementadas o porque funcionan– (Cejudo *et. al.* 2021, *en prensa*). Esta familiaridad les provee de experiencia para lidiar con situaciones en la implementación que faciliten que los beneficios alcancen los objetivos para los que fueron diseñados, e incluso amplíen su margen de acción. La experiencia de un gobierno en términos de la utilización de su sistema de protección social resulta crucial para tener una respuesta rápida y coordinada hacia la población objetivo; a diferencia de poca experiencia que derive en improvisaciones y errores en la implementación.

### 1.3.5 Coherencia entre políticas públicas

La quinta dimensión de análisis está compuesta por la coherencia entre los instrumentos de políticas públicas. De acuerdo con O’Brien (2018), una respuesta plausible dentro de un contexto de emergencia debe eliminar la entrega duplicada de servicios o procedimientos, o que múltiples agencias conduzcan instrumentos similares en las mismas comunidades. Este supuesto parte de que las intervenciones de política pública no se desarrollan en el vacío, sino que son parte de un contexto de políticas públicas más amplio. Las políticas públicas tienen lugar en un espacio caracterizado por estar en convivencia con otros instrumentos que actúan paralelamente, y se interrelacionan para resolver un problema público específico; es decir, ocurren en áreas de política establecidas que dan sentido a problemas comunes y tienen propiedades integradoras (May 2006).

En contextos de crisis, donde los recursos son escasos y los problemas son más complejos y urgentes, se requiere de políticas públicas que, en su interacción con otras políticas, puedan ser potenciadas para alcanzar sus objetivos (Cejudo y Michel 2016; Cejudo y Michel 2017). Puede existir el caso en el que una política pública, por ejemplo, cumpla por sí sola con los objetivos designados y atienda adecuadamente el problema público para el cual fue diseñada, pero que, al valorarse desde una perspectiva más amplia, sea redundante con otros instrumentos, realice acciones similares a otras políticas públicas o persiga objetivos parecidos (Cejudo y Michel 2017; Cejudo y Michel 2016). Dicho de otro modo, a pesar de que exista coherencia interna en el diseño de un instrumento, puede presentar vacíos o duplicidades para atender el problema público dentro de un espacio determinado.

La coherencia entre políticas públicas es definida como la complementariedad que existe entre los instrumentos seleccionados para resolver un problema público, dentro de un mismo espacio de políticas, para alcanzar un objetivo general en el espacio en el que coexisten (Cejudo y Michel 2016; Cejudo y Michel 2017; May 2006). La existencia de elementos incoherentes entre sí, en un escenario caracterizado por el rezago económico provocado por la COVID-19, puede derivar en políticas que se estorban, se traslapan entre sí, brechas de implementación, o personas que no reciben los beneficios. Es preciso mencionar que la coherencia por sí sola no provee de soluciones perfectas para solucionar un problema público; empero, es una situación deseable para garantizar que los esfuerzos están siendo optimizados.

### 1.3.6 Sostenibilidad de la respuesta

La sostenibilidad de la respuesta, en términos de protección social en contextos de emergencia, puede percibirse en función de qué tanto las políticas públicas pueden mantener su operación a través del tiempo, sin afectar las capacidades administrativas y presupuestales del Estado (O'Brien 2018; Cecchini y Maradiaga 2011). En este caso, la sostenibilidad refiere a la capacidad financiera que tiene el Gobierno Federal para desplegar y mantener las intervenciones dirigidas a minimizar el impacto del problema público. El sistema de protección social debe contar con los recursos suficientes para poder sostener una respuesta mientras dura la crisis. El tener los recursos disponibles garantiza que los instrumentos puedan llegar en tiempo y forma a la población vulnerable durante la pandemia.

En este sentido, la política fiscal juega un rol esencial en mitigar el impacto económico y social de los efectos de la pandemia; y resulta importante destinar recursos para acelerar la recuperación económica por los efectos que tiene en la reactivación de la economía. Sin la existencia de seguros por desempleo y altos niveles de informalidad, una mayor utilización de recursos públicos se vuelve indispensable para evitar que las personas transiten hacia condiciones de pobreza. Sin descuidar, por otro lado, las finanzas del país para dar una respuesta. El reto ante este despliegue de recursos está en cómo financiar el gasto sin minar la estabilidad económica y las posibilidades de retomar el crecimiento una vez que concluya la pandemia (Levy 2020).

## Capítulo 2. Marco analítico: operacionalización de la respuesta de protección social en contextos de emergencia

Esta investigación toma como marco teórico las seis dimensiones analizadas para medir el grado de suficiencia en la respuesta de protección social ante un choque covariante. La medición utiliza 15 indicadores que permiten evaluar —a partir de cada dimensión— en qué rubros la respuesta es suficiente y en qué otros es necesario fortalecer las intervenciones de protección social para evitar consecuencias negativas en la población. La métrica recuperara diversos enfoques sobre protección social que ayudan a observar empíricamente la respuesta en el contexto mexicano.

Esta herramienta analítica establece escalas de medición que van del 0 al 1 (donde cero significa incumplimiento con el criterio, mientras que 1 es cumplimiento). El capítulo esboza el marco analítico de la métrica, siguiendo la siguiente estructura: 1) explicar cómo se construyeron los indicadores —retomando los diálogos de la literatura sobre protección social expuestos en el capítulo anterior—; y 2) establecer las escalas de medición para cada caso en específico. En un capítulo final se presentarán los resultados de la medición y se discutirá el trasfondo de cada una de las dimensiones analizadas para conocer las implicaciones que tiene en términos del problema público.

De igual manera, para la construcción de las escalas de medición, este análisis retoma el concepto analítico propuesto por Christopher Hood (1976) sobre la “administración perfecta” para generar definiciones operativas que permitan establecer los criterios de cumplimiento o incumplimiento. Este tipo de *perfección* es más bien un concepto analítico y no un tipo ideal que se pretende alcanzar, pues para todos los casos existen *trade offs* que varían de acuerdo con cada contexto. Sin embargo, permite establecer parámetros para medir qué tanto se acerca o aleja una intervención de la idea de cumplimiento con el criterio.

### 2.1 Satisfacción de las necesidades: disponibilidad, temporalidad y montos de apoyo

La dimensión de *satisfacción de las necesidades* es dividida en tres indicadores: disponibilidad de la ayuda para el subconjunto de la población que enfrenta el problema público, la temporalidad de los apoyos con relación a la duración de la crisis, y los montos de las transferencias monetarias frente a la línea de pobreza por ingresos. Estos indicadores tienen una

subdivisión adicional: si se trata de un apoyo directo –o que esté orientado en aumentar el ingreso de la población caracterizada–; o si el apoyo es indirecto, y llega a familiares que podrían aportar al gasto familiar durante la duración de la crisis. La existencia de apoyos indirectos, al proveer apoyo a niños, niñas y adultos mayores, en la ausencia de esquemas de apoyo directo al desempleo o al ingreso de las personas más afectadas, resulta ser una segunda alternativa favorable para proteger a los hogares durante los choques covariantes (Barba *et. al.* 2020; Bottam *et. al.* 2020).

En este sentido, una primera pregunta para operacionalizar la disponibilidad de la ayuda, como primer indicador de esta dimensión, resulta en: ¿qué tanto está disponible la ayuda para la población afectada en el problema público? ¿tiene a su alcance un apoyo económico que lo ayude a complementar o sustituir la disminución en el ingreso? La definición operativa de disponibilidad es que los instrumentos de política pública, diseñados y seleccionados por el Gobierno Federal para dar respuesta, están focalizados hacia las personas caracterizadas en el problema público (con un empleo informal o en condiciones de desempleo). El objetivo de este indicador es medir el grado en que esta ayuda está disponible para la población caracterizada en la problematización, ya sea de forma directa o indirecta. De modo que la escala de medición puede ser sintetizada en el siguiente cuadro:

Indicador	Método de cálculo
<p><b>Apoyo directo</b></p> <p>a) Entre el 80% y 100% de la población caracterizada tiene acceso directo a los programas existentes: 1</p> <p>b) Entre el 70% y 79% de la población caracterizada tiene acceso directo a los programas existentes: .75</p> <p>c) Entre el 40% y 69% de la población caracterizada tiene acceso directo a los programas existentes: .50</p> <p>d) Entre el 10% y 39% de la población caracterizada tiene acceso directo a los programas existentes: .25</p> <p>e) Menos del 10% de la población caracterizada tiene acceso directo a los programas existentes: 0</p>	<p>Promedio: [(Programas que impactan a población identificada dentro del problema público) / (Total de programas seleccionados)] * 100</p>
<p><b>Apoyo indirecto</b></p> <p>a) Entre el 80% y 100% de la población caracterizada tiene acceso directo a los programas existentes: 1</p>	<p>Promedio: [(Programas que impactan a población</p>

b) Entre el 70% y 79% de la población caracterizada tiene acceso directo a los programas existentes: .75	identificada dentro del problema público de manera indirecta)/ (Total de programas seleccionados)] * 100
c) Entre el 40% y 69% de la población caracterizada tiene acceso directo a los programas existentes: .50	
d) Entre el 10% y 39% de la población caracterizada tiene acceso directo a los programas existentes: .25	
e) Menos del 10% de la población caracterizada tiene acceso directo a los programas existentes: 0	

Fuente: elaboración propia con base en la literatura referida en el Capítulo 2

La disponibilidad de la ayuda se ve complementada por la temporalidad o duración que tienen los apoyos para la población vulnerable. En términos operativos, la temporalidad de una intervención debe estar diseñada para satisfacer las necesidades complementarias de la población afectada por el choque a lo largo de la duración de la crisis económica. Este segundo indicador tiene el objetivo de responder a la pregunta: ¿la protección social dura el tiempo suficiente para que la población afectada por la crisis pueda compensar su disminución en el ingreso? La escala de medición es sintetizada en el siguiente cuadro:

Indicador	Método de cálculo
<b>Apoyo directo</b>	Promedio de los resultados obtenidos
a) El apoyo se otorgó por un periodo igual o mayor a seis meses: 1	
b) El apoyo se otorgó por un periodo igual o mayor a 3 meses: .65	
c) El apoyo se entregó por en una sola exhibición o por un periodo menor a 3 meses: .35	
<b>Apoyo indirecto</b>	Promedio de los resultados obtenidos
a) El apoyo se otorgó por un periodo igual o mayor a seis meses: 1	
b) El apoyo se otorgó por un periodo igual o mayor a 3 meses: .65	
c) El apoyo se entregó por en una sola exhibición o por un periodo menor a 3 meses: .35	

Fuente: elaboración propia con base en la literatura referida en el Capítulo 2

El último indicador correspondiente a la dimensión de *satisfacción de las necesidades* corresponde al monto del apoyo económico, el cual refiere operativamente a que la transferencia

monetaria es suficiente para cubrir las necesidades básicas para la sobrevivencia y recuperación económica de los grupos afectados. Como ya fue referido con antelación, en el caso de México, para el mes de marzo de 2020, el valor de la línea de pobreza extrema por ingresos (basado en la canasta alimentaria) fue de \$1,676.87 para zonas urbanas, mientras que en las zonas rurales era de \$1,278.35 (CONEVAL s.f.). La operacionalización de este indicador responde a la pregunta: ¿el apoyo económico es suficiente para cubrir las necesidades básicas para la sobrevivencia y recuperación económica de los grupos afectados? La escala de medición que se consideró para este indicador es sintetizada en la siguiente tabla:

Indicador	Método de cálculo
<p><b>Apoyo directo</b></p> <p>Línea de pobreza por ingresos (Rural: \$1,677; Urbana: \$ 1,278)</p> <p>a) El apoyo es mayor a la línea de pobreza por ingresos: 1</p> <p>b) El apoyo es igual a la línea de pobreza por ingresos: .5</p> <p>c) El apoyo es menor a la línea de pobreza por ingresos: 0</p>	<p>Promedio de los resultados obtenidos</p>
<p><b>Apoyo indirecto</b></p> <p>Línea de pobreza por ingresos (Rural: \$1,6767; Urbana: \$ 1,278)</p> <p>a) El apoyo es mayor a la línea de pobreza por ingresos: 1</p> <p>b) El apoyo es igual a la línea de pobreza por ingresos: .5</p> <p>c) El apoyo es menor a la línea de pobreza por ingresos: 0</p>	<p>Promedio de los resultados obtenidos</p>

Fuente: elaboración propia con base en la literatura referida en el Capítulo 2

## 2.2 Cobertura de la protección social en contextos de emergencia

La definición operativa de la *cobertura* es que el conjunto de programas sociales logra atender a toda la población que padece el problema público. La cobertura es la disponibilidad efectiva de la ayuda en la población en términos reales. El indicador de esta dimensión busca responder a la pregunta: ¿cuál es el grado de cobertura de los programas sociales en relación con la población objetivo de las reglas de operación? Para este caso, la cobertura debe medirse para cada programa seleccionado por el Gobierno Federal, y luego para todos los programas combinados dentro del mismo sistema de protección social (Yestom *et. al.* 2018). El indicador de cobertura se complementa con el rubro de disponibilidad de la ayuda de la dimensión anterior, en tanto busca identificar la idoneidad de la focalización de los programas sociales hacia el

subconjunto de la población identificada. De tal suerte que se utilizó la siguiente escala de medición para medir la cobertura:

Indicador	Método de cálculo
<b>Apoyo directo</b> Porcentaje de la población atendida por el conjunto de programas sociales	Promedio: $[(\text{Población atendida por el programa social}) / (\text{Población objetivo del programa social})] * 100$
<b>Apoyo indirecto</b> Porcentaje de la población atendida por el conjunto de programas sociales	Promedio: $[(\text{Población atendida por el programa social}) / (\text{Población objetivo del programa social})] * 100$

Fuente: elaboración propia con base en la literatura referida en el Capítulo 2

### 2.3 Velocidad de respuesta de los programas sociales

La definición operativa de la velocidad de respuesta se relaciona con que el problema público haya sido atendido de manera temprana, lo cual equivale a una mayor eficiencia, menor costo y una disminución de los efectos en la población objetivo. Como se planteó en el marco teórico, el umbral que divide a una respuesta temprana de una tardía es el inicio de la crisis. En el caso de México, se considera como el inicio del choque covariante el anuncio del primer contagio de COVID-19 en el país, el 27 de febrero de 2020. La escala de medición utilizada es sintetizada en el siguiente cuadro:

Indicador	Método de cálculo
<b>Respuesta temprana</b> El programa social seleccionado para enfrentar el problema público se diseñó y/o modificó previo al inicio de la pandemia: 1	Promedio de los resultados obtenidos
<b>Respuesta intermedia rápida</b> El programa social seleccionado para enfrentar el problema público se diseñó previo al inicio de la pandemia, pero fue modificado después del inicio de la pandemia: .75	

<p><b>Respuesta intermedia tardía</b></p>	
<p>El programa social seleccionado para enfrentar el problema público se diseñó previo al inicio de la pandemia, pero no fue modificado cuando inició la crisis: .50</p>	
<p><b>Respuesta tardía</b></p>	
<p>El programa social seleccionado para enfrentar el problema público se diseñó después del inicio de la pandemia: .25</p>	

Fuente: elaboración propia con base en la literatura referida en el Capítulo 2

## 2.4 Previsibilidad de la respuesta

La cuarta dimensión de análisis es definida operativamente como el nivel de preparación que existe en un Estado para hacer frente a un choque covariante, en función de las capacidades y experiencia previa del gobierno (Capano *et. al.* 2020). Esta dimensión se divide en los siguientes atributos: los sistemas de información de los que dispone el Estado (compuesta por el registro de beneficiarios y los registros sociales del gobierno); las innovaciones o adaptaciones que se hagan a los instrumentos de protección social para enfrentar la crisis; y, por último, la experiencia previa en la utilización de programas sociales para atender un problema público.

El sistema de información como respuesta de protección social ante un choque covariante está compuesto por el registro de beneficiarios y el registro social con los que cuenta el Estado. Para el primer caso, la definición operativa se entiende como el hecho de que todos los programas sociales cuentan con la información necesaria para identificar y atender a la población hacia la que tienen cobertura. En el caso de los registros sociales, la definición operativa se entiende como el hecho de que el gobierno cuenta con la información necesaria y suficiente para identificar a la población vulnerable durante un contexto de crisis, y así poder adherirlos a los beneficios de protección social existentes. La escala de medición es sintetizada en el siguiente cuadro:

Indicador	Método de cálculo
<p>a) Menos del 10% de los programas sociales cuenta con un Padrón Único de Beneficiarios o un Registro de beneficiarios: 0</p>	<p>Porcentaje: (Número de programas que cuentan con un Padrón Único de</p>



<p>b) Entre el 10% y 39% de los programas sociales cuenta con un Padrón Único de Beneficiarios o un Registro de beneficiarios: .25</p> <p>c) Entre el 40% y 69% de los programas sociales cuenta con un Padrón Único de Beneficiarios o un Registro de beneficiarios: .50</p> <p>d) Entre el 70% y 79% de los programas sociales cuenta con un Padrón Único de Beneficiarios o un Registro de beneficiarios: .75</p> <p>e) Entre el 80% y el 100% de los programas sociales cuenta con un Padrón Único de Beneficiarios o un Registro de beneficiarios: 1</p>	<p>Beneficiarios / Total de Programas Sociales) * 100</p>
<p>a) El Estado cuenta con registros sociales que le permitan llegar a la población caracterizada en el problema público: 1</p> <p>b) El Estado cuenta con registros sociales que le permiten identificar, al menos geográficamente, a la población caracterizada en el problema público: .5</p> <p>c) El Estado cuenta con registros sociales que le permiten conocer la proporción de la población caracterizada en el problema público: .25</p> <p>d) El Estado no cuenta con registros sociales que le permitan identificar a la población vulnerable: 0</p>	<p>Porcentaje asignado en función de las características de los registros sociales</p>

Fuente: elaboración propia con base en la literatura referida en el Capítulo 2

Por otro lado, y en el caso del atributo de innovación de política pública, la definición operativa es que la respuesta muestra atributos novedosos o innovadores en la forma de adaptaciones a los instrumentos seleccionados. Estas adaptaciones derivan de la clasificación propuesta por los manuales de *Oxford Policy Management* (2015) sintetizados en la Tabla 1 de este documento: expansiones verticales, expansiones horizontales, ajustes en el diseño, respaldo y alineamiento paralelo. La escala de medición para las variables es la siguiente:

Indicador	Método de cálculo
<p>a) Menos del 10% de los programas sociales tuvieron alguna adaptación o innovación para enfrentar la pandemia: 0</p> <p>b) Entre el 10% y 39% de los programas sociales tuvieron alguna adaptación o innovación para enfrentar la pandemia: .25</p>	<p>Porcentaje: (Número de programas sociales que tuvieron alguna adaptación o innovación / Total de programas sociales) * 100</p>

c) Entre el 40% y 69% de los programas sociales tuvieron alguna adaptación o innovación para enfrentar la pandemia: .50	
d) Entre el 70% y 79% de los programas sociales tuvieron alguna adaptación o innovación para enfrentar la pandemia: .75	
e) Entre el 80% y el 100% de los programas sociales tuvieron alguna adaptación o innovación para enfrentar la pandemia: 1	

Fuente: elaboración propia con base en la literatura referida en el Capítulo 2

Por último, el atributo de experiencia en la utilización de programas sociales se define operativamente como la existencia de una alta familiaridad en la Administración Pública para desplegar los instrumentos de protección social en la población caracterizada dentro del problema público. En este caso, qué tantas habilidades y competencias adquiridas tienen para dar respuesta integral a una crisis, en función de los recursos disponibles dentro de su sistema de protección social existente. Para medir la previsibilidad, se utilizó el indicador propuesto por Cejudo, Michel y De Los Cobos (2021, *en prensa*) que mide, en términos relativos, la experiencia de los países latinoamericanos para utilizar sus programas de transferencias monetarias o de protección social. En este caso, el indicador asignado a México es de 0.04, pues si bien México tuvo un amplio margen de acción durante la etapa de Progresá-Oportunidades-Prospera, con la administración de López Obrador se dismanteló la estructura burocrática y administrativa, y el sistema de protección social vigente es relativamente nuevo (Cejudo *et. al.* 2021, *en prensa*).

## 2.5. Coherencia entre políticas públicas

Para medir este indicador, se utilizó la herramienta analítica desarrollada por Lugo (2018), que retoma la propuesta conceptual de Cejudo y Michel (2016) y Cejudo y Michel (2017), por su claridad y facilidad empírica para el análisis del contexto mexicano. En este caso, la coherencia de las políticas se valorará a partir de cuatro atributos: redundancia, traslape, complementariedad e inconsistencias. La primera de ellas busca determinar en qué medida las políticas tienen intervenciones iguales en sus objetivos; la segunda tiene el propósito de saber qué tanto hay programas que, con objetivos diferentes, contemplan instrumentos y poblaciones objetivo iguales. El atributo de complementariedad busca responder si el conjunto de programas

atiende todas las aristas del problema y en qué medida lo hace. Por último, el rubro de inconsistencias tiene el objetivo de conocer qué tanto hay programas cuyos objetivos no contribuyen, en sustancia, a resolver el problema (Lugo 2018). Los indicadores para esta dimensión son sintetizados en la siguiente tabla:

Indicador	Método de cálculo
<p><b>Redundancia</b></p> <p>a) Menos del 10% de los programas sociales tienen objetivos y poblaciones iguales: 1</p> <p>b) Entre el 10% y 39% de los programas sociales tienen objetivos y poblaciones objetivos iguales: .75</p> <p>c) Entre el 40% y 69% de los programas sociales tienen objetivos y poblaciones objetivo iguales: .50</p> <p>d) Entre el 70% y 79% de los programas sociales tienen objetivos y poblaciones objetivo iguales: .25</p> <p>e) Entre el 80% y el 100% de los programas sociales tienen objetivos, instrumentos y poblaciones objetivo iguales: 0</p>	<p>Porcentaje de programas sociales con objetivos y poblaciones objetivo iguales</p>
<p><b>Traslape</b></p> <p>a) Menos del 10% de los programas sociales, aunque tienen objetivos diferentes, utilizan los mismos instrumentos y atienden a la misma población: 1</p> <p>b) Entre el 10% y el 39% de los programas sociales, aunque tienen objetivos diferentes, utilizan los mismos instrumentos y atienden a la misma población: .75</p> <p>c) Entre el 40% y 69% de los programas sociales, aunque tienen objetivos diferentes, utilizan los mismos instrumentos y atienden a la misma población: .50</p> <p>d) Entre el 70% y 79% de los programas sociales, aunque tienen objetivos diferentes, utilizan los mismos instrumentos y atienden a la misma población: .25</p> <p>e) Entre el 80% y el 100% de los programas sociales, aunque</p>	<p>Porcentaje de programas sociales que, aunque tengan objetivos diferentes, atienden a la misma población objetivo.</p>

tienen objetivos diferentes, utilizan los mismos instrumentos y atienden a la misma población: 0	
<b>Complementariedad</b> Suma del porcentaje de dimensiones del problema que son atendidas por el conjunto de los programas sociales	Porcentaje de dimensiones del problema que son atendidas por el conjunto de los programas
<b>Inconsistencias</b> a) Menos del 10% de los programas sociales tienen objetivos que no contribuyen a resolver el problema: 1 b) Entre el 10% y 39% de los programas sociales tienen objetivos que no contribuyen a resolver el problema: .75 c) Entre el 40% y 69% de los programas sociales tienen objetivos que no contribuyen a resolver el problema: .50 d) Entre el 70% y 79% de los programas sociales tienen objetivos que no contribuyen a resolver el problema: .25 e) Entre el 80% y el 100% de los programas sociales tienen objetivos que no contribuyen a resolver el problema: 0	Porcentaje de programas cuyo objetivo no contribuye, en sustancia, a resolver el problema

Fuente: elaboración propia con la metodología desarrollada por Lugo (2018), *Métrica de Integración de Política Social Estatal: los casos de Colima y Puebla*, Tesis de Maestría, CIDE

## 2.6 Sostenibilidad de la respuesta

Por último, la sostenibilidad financiera tiene el objetivo de conocer qué tanto el Gobierno Federal despliega una respuesta de protección social –que eventualmente requiere de un monto importante de recursos para acelerar la recuperación económica–, sin comprometer las capacidades organizacionales y administrativas del Estado. Este indicador es definido operativamente como el hecho de que el gasto público es suficiente para financiar el sistema de protección social que cubre al subconjunto de la población caracterizada en el problema público. Para operacionalizar la sostenibilidad, se utilizó el reporte del Fondo Monetario Internacional que desglosa la política fiscal en distintos países para enfrentar la pandemia. En este caso, se tomó la proporción del excedente del gasto gubernamental para enfrentar los efectos

económicos de la pandemia, y se contrastó con la información de los países de América Latina y el Caribe. La sostenibilidad de la respuesta es sintetizada en el siguiente cuadro:

Indicador	Método de cálculo
<p><b>Sostenibilidad financiera</b></p> <p>Proporción del excedente del gasto público destinado a la pandemia de COVID-19 frente a economías emergentes (International Monetary Fund 2021).</p>	<p>Proporción del gasto gubernamental con relación al PIB de México / Proporción del país con más gasto en AL</p>

Fuente: elaboración propia con base en la literatura referida en el Capítulo 2

### Capítulo 3. La respuesta del Gobierno Mexicano ante la crisis de COVID-19

Este apartado tiene el objetivo de presentar los resultados de la métrica para evaluar la respuesta de protección del Gobierno Federal. Como se especificó al inicio de esta investigación, el objetivo —más allá de presentar un resultado cuantitativo o asignar una calificación— es analizar el trasfondo de cada una de las dimensiones que han sido operacionalizadas para identificar las áreas de oportunidad asociadas al problema público caracterizado; entender sus implicaciones para el contexto socioeconómico; y proponer posibles alternativas de solución para cubrir las inconsistencias encontradas, basando el análisis en la lógica de cumplimiento o incumplimiento.

Para este ejercicio se tomaron solo los programas sociales cuya esencia fuera transferir recursos económicos dirigidos a complementar o sustituir el ingreso (transferencias monetarias), y que a su vez estuvieran integrados en los programas prioritarios del Gobierno Federal en el Decreto que posponía las acciones y el gasto gubernamental con excepción de 38 programas prioritarios (DOF 2020a; CONEVAL 2020a). La justificación de esta selección parte de dos razones fundamentales: 1) las transferencias monetarias reducen las estrategias negativas para lidiar con choques covariantes en su intención de complementar el ingreso, y evitan que los hogares vendan sus activos productivos para cubrir sus necesidades de consumo inmediato (Cabot 2020; Bastagli *et. al.* 2016); y 2) si bien, estos instrumentos no son equivalentes al sistema de protección social vigente, sí es un recurso inmediato para llegar a la población, pues el Gobierno Federal ya cuenta con instrumentos de esta naturaleza al momento de la crisis (Cejudo *et. al.* 2020). Esta investigación cuenta con la limitación de que solo contempla los programas federales implementados por la administración de Andrés Manuel López Obrador, por lo que futuros análisis podrían integrar dentro de la métrica las políticas sociales de gobiernos estatales y locales. La *Tabla 2* compila las unidades de análisis para medir la respuesta a la crisis económica.

**Tabla 2. Programas sociales prioritarios para enfrentar la pandemia**

Programa social
Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez

Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores
Beca Universal para Educación Media Superior
Jóvenes Escribiendo el Futuro (Beca Bienestar Educación Superior)
Sembrando Vida
Programa de Apoyo para el Bienestar de las niñas, niños, hijos de Madres Trabajadoras
Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente
Jóvenes Construyendo el Futuro

Fuente: elaboración propia con información de DOF

En este análisis, la métrica será utilizada para medir la suficiencia en la respuesta hacia el subconjunto de la población definido en el problema público: aquellos que tuvieron una disminución parcial o total de sus ingresos durante el confinamiento. Este segmento de la población está caracterizado por las personas que se quedaron sin empleo, y los trabajadoras que se desempeñan en la economía informal.

La justificación de porqué este subconjunto fue seleccionado para medir la respuesta está en que su dinámica laboral, y por lo tanto su fuente principal de ingreso, fue directamente afectada por el confinamiento social. Esta idea fue ilustrada en la *Figura 1*; sin embargo, no debe confundirse con la afirmación de que solo a ellos y ellas les afectó la pandemia –pues resulta injustificable–, sino que fue el porcentaje de la población más afectado en términos relativos por el choque covariante, pues no entran dentro del sistema de protección social vigente y —en el caso de los trabajadores formales— perdieron el acceso a la seguridad social. Situación que lleva a retomar el planteamiento de que los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe no se desarrollaron para apoyar la respuesta a emergencias, sino que son instrumentos para reducir la pobreza crónica o brindar apoyos durante el ciclo de vida (Beazley *et. al.* 2019).

La técnica utilizada para cada uno de los casos fue la revisión documental de las Reglas de Operación de los programas seleccionados; los informes de la Cuenta Pública e informes de labores de la Secretaría de Bienestar; así como algunos reportes o estudios de organismos

internacionales que complementan el análisis y la medición de los resultados. Estos documentos funcionan como medios de verificación para cada uno de los indicadores.

### 3.1 Hallazgos e implicaciones de política pública: satisfacción de las necesidades

La *satisfacción de las necesidades* tiene un cumplimiento promedio de .56 en términos de la suficiencia como respuesta de protección social. Empero, resulta relevante desglosar la calificación en los atributos de disponibilidad, temporalidad y montos de apoyo, con el fin de conocer sus fortalezas, áreas de oportunidad e implicaciones de política pública; particularmente, considerando la subdivisión que fue establecida en la operacionalización: apoyos directos o indirectos para las personas caracterizadas en el problema público.

En primer lugar, y en términos de la disponibilidad de la ayuda, el único programa que tiene un impacto directo en el subconjunto de la población caracterizada previamente es el *Programa de Apoyo para el Bienestar de las niñas, niños, hijos de Madres Trabajadoras* dado que su población objetivo contempla “personas que se encuentren en condición de ocupación disponible, desocupada, subocupada u ocupada en el sector informal o formal, y específicamente se refiere a las personas que no tienen empleo, buscan empleo o tienen un empleo que no les brinda seguridad social o el acceso a los servicios de cuidado y atención infantil” (DOF 2021b). Para el caso de la disponibilidad directa, el valor promedio es de .13, pues el Programa de Madres Trabajadoras es el único que atiende a personas desocupadas u ocupadas en el sector informal de la economía del conjunto seleccionado.

En el caso del apoyo indirecto, la mayoría de los programas tienen un impacto en el ingreso de los hogares, ya sea a través de becas para estudiantes de educación básica, media y de Instituciones de Educación Superior (IES); pensiones para adultos mayores o personas con discapacidad, así como para aquellas personas que integran el programa *Sembrando Vida* y *Jóvenes Construyendo el Futuro*. Este análisis parte del supuesto de que estas personas al recibir la transferencia monetaria, y encontrarse en un contexto donde el jefe o la jefa de familia han perdido su fuente principal de ingreso, aportarán el apoyo para cubrir los gastos inmediatos del hogar. Esta subdivisión del indicador nos permite conocer mecanismos alternativos de complementariedad del ingreso en las familias. En este caso, el valor promedio es de .67 como mecanismo de respuesta a emergencias. Al no existir un programa destinado a las personas que



perdieron el empleo, difícilmente podríamos decir que este criterio alcanza la suficiencia de la respuesta en términos de la disponibilidad.

La disponibilidad de la ayuda cumple con un criterio subóptimo en donde, ante la ausencia de esquemas de apoyo directo al desempleo o al ingreso de las personas en la economía informal, resultan una segunda opción favorable para proteger a los hogares durante los choques covariantes (Barba *et. al.* 2020, Bottam *et. al.* 2020). Existe la probabilidad de que las familias puedan complementar o sustituir el ingreso perdido con el apoyo que deriva de la transferencia monetaria que llega a otras personas que integran el hogar.

Por otro lado, todos los programas sociales considerados para analizar el sistema de protección social, ya sea a través de un apoyo directo o indirecto, tienen una duración mínima de un año. Llama la atención, por ejemplo, que el único programa que impacta de manera directa, *Programa de Apoyo para el Bienestar de las niñas, niños, hijos de Madres Trabajadoras*, tenga una temporalidad ambigua que no garantiza que el subconjunto de la población caracterizada cuente con el apoyo mientras dura la crisis. De acuerdo con las Reglas de Operación, el apoyo es otorgado a la “madre, padre solo o tutor de una niña o niño de entre 1 año hasta un día antes de cumplir los 4 años; o en el caso de niños o niñas con discapacidad hasta un día antes de que cumpla 6 años” (DOF 2020b). En el supuesto de que el hijo o hija alcance el límite de edad en medio de la pandemia, el subconjunto de la población que recibe el beneficio de manera directa se quedaría sin apoyo. No obstante, y dada la complejidad para comprobar en qué casos el supuesto es aplicable, el indicador de temporalidad tiene una calificación de 1 porque los apoyos directos e indirectos aseguran las transferencias –al menos– seis meses.

En términos de los montos de apoyo, para la disponibilidad directa, la escala de medición es igual a cero. En las Reglas de Operación del *Programa de Apoyo para el Bienestar de las niñas, niños, hijos de Madres Trabajadoras* se establece un apoyo mensual de \$800 MXN, lo cual está por debajo de la LPEI, tanto para las zonas rurales como las urbanas. Los apoyos indirectos cuentan una situación diferente y la escala de medición asciende a .57. Para la población urbana, solamente Jóvenes Escribiendo el Futuro y Jóvenes Construyendo el Futuro se encuentran por encima de la LPEI, con un monto mensual de \$2,400 MXN y \$3748 MXN, respectivamente; sin embargo, para la población rural los programas que superan estos montos, sumados a los anteriores, son Sembrando Vida, Pensión para el Bienestar de las Personas

Adultas Mayores y la Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, pues destinan \$1,350 MXN y \$1,310 MXN mensuales, respectivamente.

En promedio, los montos del apoyo económico cumplen con una escala de suficiencia de .28 para la satisfacción de las necesidades –promediando los montos de apoyo directo e indirecto–. Las transferencias monetarias tienen un mejor cumplimiento en zonas rurales; sin embargo, el problema de esta situación es que las personas que viven en zonas urbanas han sido de las más afectadas por la pandemia de COVID-19. Habría que precisar que las ciudades fueron de las zonas más afectadas por el choque covariante por el grado de hacinamiento y movilidad. Consecuentemente, habría que repensar la estructura de las intervenciones que van dirigidas hacia este segmento geográfico. Valdría la pena pensar, por ejemplo, en expansiones verticales para los apoyos directos, incluyendo aumentos diferenciados a las transferencias en relación con el tipo de población al que va referido: ya sea rural o urbana.

Por lo tanto, la calificación asignada a la *satisfacción de las necesidades* resulta en .56, pues el rubro que se comporta de mejor manera son los apoyos indirectos a los hogares: becas y pensiones, en su mayoría. Se trata entonces de una condición subóptima para complementar o sustituir el ingreso en los hogares y, al no impactar de manera directa al subconjunto de la población caracterizada en el problema público, la afirmación se sostiene bajo diferentes supuestos difícilmente comprobables, partiendo del hecho de que ese ingreso se destina para cubrir las necesidades de consumo inmediato del hogar. Ante escenario urgen medidas orientadas a llegar directamente a las familias afectadas por la pérdida de ingreso, como el caso de expansiones verticales en el *Programa de Madres Trabajadoras* o expansiones horizontales que consideren los registros sociales de personas que hayan aplicado —incluso si no fueron aceptadas— a este programa social. Este rubro se profundizará en los hallazgos de *previsibilidad de la respuesta*.

### 3.2 Hallazgos e implicaciones de política pública: cobertura de la protección social

En términos de cobertura, habría que retomar la subdivisión realizada para los apoyos que impactan de manera directa e indirecta. En este sentido, el Programa de Apoyo para Madres trabajadoras aún tiene una cobertura de .17 (Secretaría de Bienestar, 2021). Para aquellos programas que atienden el problema público de manera indirecta, la escala de medición asciende a .96. Es preciso mencionar que se tomó en consideración la población objetivo, referida en las

Reglas de Operación de cada programa, y no la población potencial, pues la primera está ligada con el propósito y alcance del instrumento. Por lo tanto, esta cobertura también puede ser entendida como la eficiencia del programa por llegar a los beneficiarios.

El promedio obtenido en términos de cobertura es de .57. Cabe destacar que el único programa que atiende de manera directa no alcanza una escala satisfactoria, teniendo solo una atención de 168,425 personas beneficiadas, frente a 978,593 establecidas como el objetivo de la política pública (Secretaría de Bienestar 2021). Dadas las características de la pandemia, a la recomendación anterior para este programa, se sumaría el acelerar la incorporación de personas beneficiarias, para que este segmento de la población logre incrementar o complementar su ingreso mientras dura la pandemia.

Por otro lado, si bien la cobertura es amplia para los programas que atienden de manera indirecta al problema público, habría que precisar que existe la probabilidad de que los montos no lleguen a las personas responsables de organizar el gasto en los hogares. Sin embargo, es una variable que se aproxima a un complemento en el ingreso de las familias que quedaron vulnerables frente al choque covariante.

### 3.3 Hallazgos e implicaciones de política pública: velocidad de respuesta

Para todos los programas sociales seleccionados, tanto de apoyo directo como indirecto, la calificación asignada es de .5 –o intermedia tardía–, porque el total de los programas sociales seleccionados fueron diseñados antes del inicio del choque covariante; empero, las posibles modificaciones o adaptaciones se dieron hasta el mes de mayo, después del primer contagio, reaccionando de manera tardía a las necesidades que demandaba el contexto. El haber utilizado el sistema de protección social existente tiene efectos positivos para las familias, dado que se utiliza el sistema de información vigente y la infraestructura administrativa y organizacional para dar respuesta a la pandemia. Sin embargo, las adaptaciones resultan cuestionables en tanto las modificaciones consistieron solamente en un adelanto del pago para algunos programas sociales. Lo cual implicó que un bimestre recibió lo equivalente a dos, pero no precisamente se entiende como un aumento de los recursos, ajuste del diseño o una expansión vertical temporal. La población cubre sus necesidades en el contexto en el que llega la ayuda, pero queda vulnerable en la del periodo que fue adelantado.

### 3.4 Hallazgos e implicaciones de política pública: previsibilidad de la respuesta

En el caso de los programas sociales existentes, el identificador de registro de beneficiarios cuenta con una calificación de 1, pues todos ellos cuentan con un sistema que es actualizado constantemente con la información básica de los beneficiarios (Padrón Único de Beneficiarios), y que le permite generar adaptaciones para llegar a las personas que ya están dentro de este sistema de protección social: ya sea a través de expansiones verticales o políticas nuevas de respaldo que utilicen la información de los beneficiarios. En este caso, los programas sociales llegarían indirectamente a la población que fue caracterizada en el problema público, o bien, en el caso del *Programa de Apoyo para el Bienestar de las niñas, niños, hijos de Madres Trabajadoras* se podría utilizar el padrón de beneficiarios para crear una adaptación de respaldo que provea de transferencias monetarias adicionales (Oxford Policy Management, 2015).

Sucede lo contrario con relación a los registros sociales. En este caso, la información para leer al subconjunto de la población y hacer llegar los programas sociales resulta muy difícil. El INEGI, junto con el IMSS, proporcionan informes importantes para conocer las dimensiones del problema público —número de trabajadores afiliados al IMSS y la Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo—; sin embargo, no hay registros identificables de aquellas personas que se encuentran dentro de la informalidad y que pudiesen ser destinatarios de un programa social. No obstante, y dadas las características de la economía informal, pareciera una tarea muy compleja de alcanzar.

En algunos países de la región se innovó en formas de allegarse de información sobre las características de la población más afectada en términos relativos por la pandemia. Por ejemplo, países como Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay establecieron plataformas en línea para que las personas pudieran solicitar su incorporación a los programas o a través de llamadas telefónicas para aquellas personas sin acceso a internet (Cejudo *et. al.* 2020). Sin embargo, el caso de México distó de dar una respuesta para incorporar a este subconjunto de la población, y el único instrumento de incorporación nuevo se basó en solicitudes de créditos con bajas tasas de interés. Por lo tanto, la asignación en la escala de medición de esta categoría equivale a .25, pues al menos se puede identificar la dimensión del problema público que enfrenta el país.

Por otro lado, en el caso de las innovaciones de política pública para el sistema de protección social (tabla 1), el indicador asignado es .25, pues al menos uno de los instrumentos tuvo una adaptación con el inicio de la pandemia: *Sembrando Vida*. Para este caso, se realizó una expansión horizontal ampliando los beneficios a 200,000 sembradores más (CONEVAL 2020a). Por otro lado, las únicas medidas tomadas para enfrentar la pandemia, dentro de las políticas de transferencia social seleccionadas, fueron adelantos en el pago de un bimestre para algunos de los programas sociales. No obstante, estas medidas no son consideradas como adaptaciones dentro de este análisis porque se trata solo de un adelanto bimestral del pago, y no de un incremento del monto –expansión vertical–; durante un periodo, los beneficiarios tendrán un excedente, mientras que para el segundo bimestre no recibirán el apoyo. En este caso, y como fue referido con antelación, es necesario implementar más expansiones horizontales para aquellos programas que tienen un impacto directo en la población más afectada, en términos relativos, por la pandemia.

Por último, en el rubro de experiencia para desplegar su sistema de protección social en la población caracterizada dentro del problema público, se utilizó el indicador desarrollado por Cejudo, Michel y De Los Cobos (2021) que mide, en términos relativos, qué tanta experiencia tienen los países latinoamericanos para utilizar sus programas de transferencias monetarias. En este caso, el indicador asignado a México es de 0.04, pues la actual administración dismanteló la estructura burocrática y administrativa del sistema anterior, estableciendo nuevos programas de acuerdo con su interpretación del problema público.

Por lo tanto, la calificación promedio asignada para el atributo de capacidad es .50 (el cual considera los registros sociales y de beneficiarios, así como las innovaciones); mientras que para el caso de experiencia es de .04. La previsibilidad de la respuesta, promediando los resultados anteriores es de .23 en términos del cumplimiento. Destaca el hecho de que solo existió una adaptación a los programas seleccionados y no hubo innovaciones en las transferencias monetarias para el subconjunto de la población caracterizada en el problema público. Por otro lado, la experiencia en la utilización de programas de transferencias es relativamente nueva en el país por el dismantelamiento de la estructura que tenía Prospera, por lo que los implementadores tienen que improvisar sobre la marcha para que los instrumentos alcancen sus objetivos de manera exitosa. También destaca el hecho de que los esfuerzos por leer a la población que perdió su empleo o estaba en la informalidad fueron prácticamente nulos

desde el Gobierno Federal. Desde su perspectiva, con el paquete de transferencias monetarias – que impactan indirectamente a la población– se lograría atender exitosamente la pandemia; empero, vemos que hay personas que son soslayadas por la protección social y podrían transitar hacia una zona de pobreza en el corto y mediano plazo.

Hay que agregar que el único instrumento adicional para enfrentar la pandemia, a nivel federal, fue el Programa de Apoyo financiero a microempresas familiares (Créditos a la palabra y Apoyo Solidario a la Palabra). El programa entrega apoyos financieros directos en áreas urbanas a través de dos modalidades: i) microempresa familiar; ii) Crédito Solidario a la Palabra. En ambas modalidades, el apoyo es por un monto de \$25,000 MXN para reembolsarlo a partir de un esquema que preserve el valor real de los recursos (tasa de interés igual al monto de la inflación). No obstante, el endeudamiento, en contextos de escasez, genera una carga cognitiva para las personas en el proceso de toma de decisiones que podría motivar a que no tomen los programas o apoyos del gobierno (Mullainathan y Shafir 2013).

### 3.5 Hallazgos e implicaciones de política pública: coherencia entre políticas públicas

Para la coherencia entre instrumentos de política pública se consideraron los atributos de redundancia, traslape, complementariedad e inconsistencias. En primer lugar, la calificación asignada al atributo de redundancia es igual a 1, pues los programas sociales seleccionados para el análisis tienen objetivos diferentes. En ninguno de los casos, los objetivos son redundantes, tanto para los apoyos directos como indirectos. El límite de esta afirmación está en que los instrumentos seleccionados son de carácter federal, y las redundancias podrían venir cuando se analiza a nivel subnacional. El indicador de traslape se comporta en un sentido diferente porque, al menos dos programas sociales, aunque tienen objetivos diferentes, atienden a la misma población objetivo. Este es el caso de *Jóvenes Construyendo el Futuro* y *Jóvenes Escribiendo el Futuro*, donde la población a la que va destinada oscila entre los 18 y 29 años. Si bien es cierto que el objetivo es diferente, en contextos de choques covariantes y en la búsqueda de complementar o sustituir el ingreso, podrían existir incentivos no deseados para las personas que estudian en IES, al ser el monto del primer programa más elevado. Por este caso, el atributo de traslape cuenta con una calificación de .75.

La calificación es mucho más baja cuando se analiza la complementariedad y las inconsistencias de la respuesta de protección social. Para el primer caso, el indicador asigna un

promedio de .13 en relación con las dimensiones del problema público que cubre la respuesta de protección social. En este caso, el único programa que atiende alguna dimensión —ingreso de los hogares— es el *Programa de Apoyo para el Bienestar de las niñas, niños, hijos de Madres Trabajadoras*, al estar asociada con una intervención de impacto directo y cubrir a personas que “buscan empleo o estudian y que no tienen acceso directo o por parentesco a los sistemas de seguridad social” (DOF, 2021b). No sucede en el mismo sentido para los otros programas que, aunque fueron seleccionados para dar respuesta, el diseño tiene propósitos distintos a los de ser responsivos a una emergencia, y que tienen características asociadas a choques idiosincráticos. Sucede en el mismo sentido para el atributo de inconsistencias que mide el porcentaje de programas cuyo objetivo no contribuye, en sustancia, a resolver el problema público. En este caso, la calificación es cero.

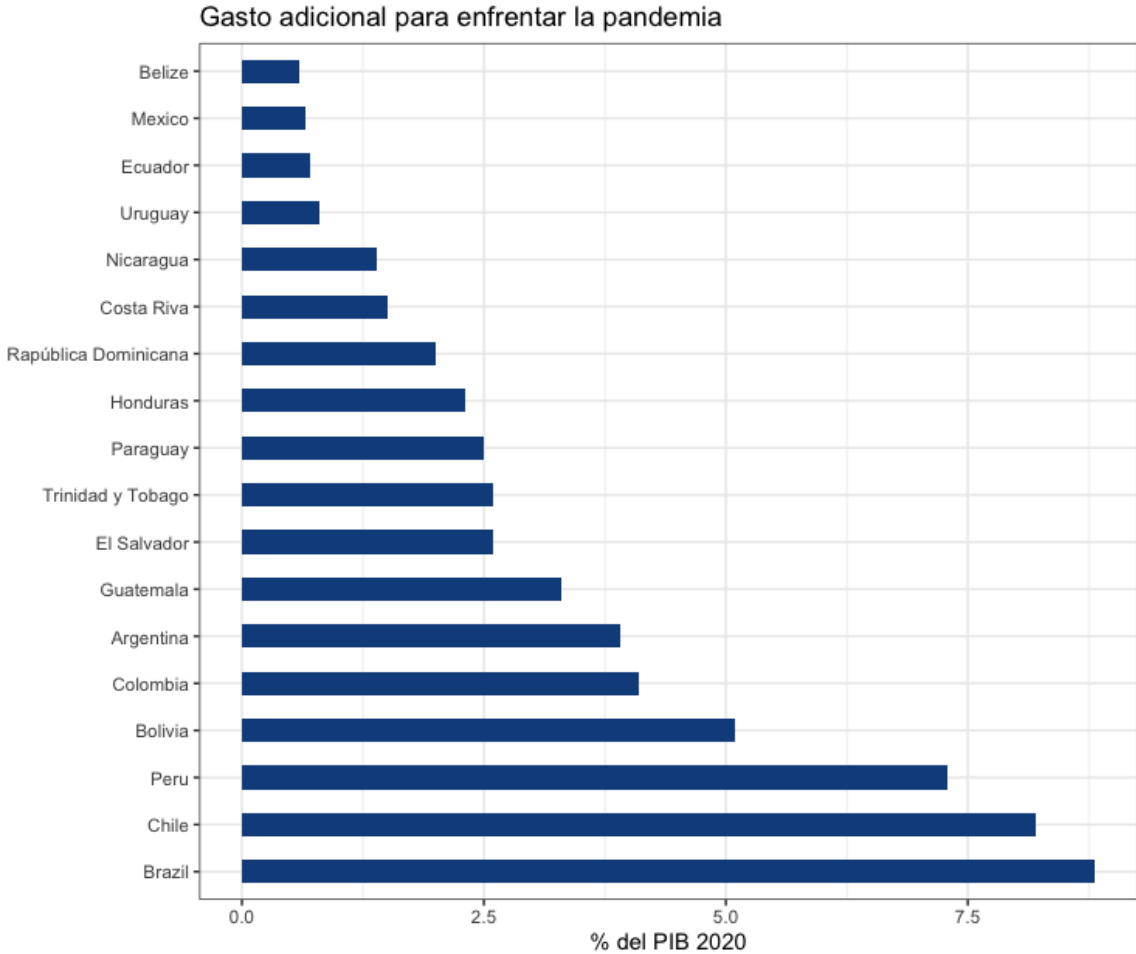
Consecuentemente, la calificación asignada para la dimensión de coherencia de políticas públicas es de .47 sobre 1, pues si bien no existen redundancias ni traslapes —relevantes— entre los instrumentos de políticas públicas, habría que mencionar que hay importantes inconsistencias y temas de complementariedad que impiden que los objetivos del sistema de protección social sean coherentes en la resolución del problema público. Por lo tanto, la selección del paquete de transferencias monetarias para enfrentar la pandemia por COVID-19 no fue oportuna por las múltiples dimensiones que omite —principalmente la que va dirigida al ingreso de las personas sin empleo y en la informalidad—.

### 3.6 Hallazgos e implicaciones de política pública: sostenibilidad

Para el caso de la sostenibilidad financiera, se tomó como referencia el excedente del gasto público de los países de la región para enfrentar la pandemia. El gasto en el sistema de protección social es un referente en términos de la capacidad presupuestal del Estado para invertir en estrategias que le permitan apoyar a la población que está enfrentando directamente al problema público. En el caso de México, el país es uno de los que menos destinó parte del presupuesto para dar una respuesta al choque covariante —al menos frente a América Latina—. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, el excedente del gasto público destinado al COVID-19 por México fue de 0.7% del Producto Interno Bruto (PIB); frente a otras economías emergentes, por ejemplo, Brasil, que destinaron hasta 8.8% del PIB para enfrentar la pandemia. La calificación asignada para el rubro de sostenibilidad financiera es de 0.07 de 1 —considerando

como 1 la calificación más alta: Brasil—, pues se utilizó el sistema de protección social vigente sin invertir en recursos adicionales que ayudaran a ampliar más estrategias que impactan de manera directa a la población caracterizada en el problema público. Considerando lo anterior, se entiende que las innovaciones o adaptaciones hayan sido casi nulas. La siguiente gráfica ilustra como fue el gasto adicional de los países de América Latina y el Caribe para enfrentar el problema público.

**Gráfica 1. % del gasto adicional en relación al PIB en América Latina**



Fuente: elaboración propia con información del International Monetary Fund. 2021. “Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic”



## Discusión

La crisis por COVID-19 planteó la necesidad de repensar el sistema de protección social que existe en el país. El hallazgo más importante, sin duda, es que toda respuesta de política social en contextos de emergencia debe partir de una caracterización del problema público y, particularmente, de los actores más afectados por un choque covariante. Incluso considerando si la accesibilidad a los instrumentos se logra de manera directa o indirecta de aquel subconjunto de la población afectada; en este caso, las personas que se quedaron sin empleo durante la crisis y aquellas que están dentro de la informalidad. El riesgo de soslayar a este subgrupo de la población está en que la falta de ingresos puede llevarlos a vender sus activos productivos y transitar hacia estados de pobreza temporales y permanentes.

En el caso mexicano, existen virtudes por utilizar un sistema de protección social ya en funcionamiento, pues aumenta la velocidad de respuesta y el alcance que tienen los instrumentos; empero, sin adaptaciones o innovaciones enfocadas a modificar el diseño de las políticas públicas, estos esfuerzos pueden ser insuficientes como respuesta ante un choque covariante, pues la ayuda no llega a la población que sufre el problema público de manera directa. Consecuentemente, existen al menos seis lecciones que deben ser consideradas para futuros contextos caracterizados por la incertidumbre y que sirven como punto de partida para generar respuestas integrales. Es preciso enfatizar que siempre habrá *trade offs* entre cada una de las dimensiones, sin embargo, dependerán del contexto y de quién diseñe las intervenciones.

En primer lugar, para satisfacer las necesidades de la población es preciso conocer detalladamente quién está siendo afectado por el problema público. No basta con conocer la magnitud o tamaño del problema, sino que es preciso diseñar mecanismos que permitan alcanzar a aquellas personas que están siendo más afectadas por un choque covariante. Cada crisis puede tener sus particularidades —de ahí la importancia de conocer el problema público con detalle—, y en este caso se trata de la disminución total o parcial del ingreso como consecuencia del confinamiento social. Un área de oportunidad importante en la respuesta del Gobierno Federal descansa en que los programas sociales repercuten indirectamente a la población objetivo de la intervención: becas, pensiones y otros apoyos.

Resulta oportuno volver accesibles los programas de transferencias monetarias para quienes tuvieron esa disminución en su ingreso —habrá que enfatizar que este apoyo podría no solo ser un complemento, sino un sustituto temporal de las percepciones económicas en el

hogar—. El *Programa para el Bienestar de Niños, Niñas, Hijos de Madres Trabajadoras* es el único que impacta de manera directa al subconjunto de la población caracterizado en la problematización de esta investigación, dado que sus Reglas de Operación hace elegibles a personas desempleadas o en la informalidad. Adicional, habría que retomar el hecho de que su temporalidad es muy ambigua, pues depende de la edad de los hijos o hijas para continuar recibiendo el apoyo. La recomendación de política pública sería el establecer que no se quitará ningún apoyo, incluso cuando se hayan dejado de cumplir los criterios de elegibilidad, mientras dura la crisis económica.

Una segunda lección vendría en términos del análisis de la cobertura de los programas. Nuevamente, considerar cómo estos instrumentos benefician al subconjunto de la población afectada por el problema público, ya sea de manera directa o indirecta. Dado que el Programa de Apoyo a Madres Trabajadoras tiene un alcance de 17% en relación con su población objetivo, las recomendaciones irían en dos sentidos: 1) enfocar la atención y los esfuerzos del aparato gubernamental en acelerar la incorporación de personas elegibles para el programa — particularmente en las ciudades—; y, 2) generar expansiones verticales temporales mientras dura la crisis, para las personas que están incorporadas en el programa, y puedan demostrar que perdieron su fuente de ingreso y están en la búsqueda de un nuevo empleo.

Una tercera lección está en la velocidad de la respuesta para enfrentar la crisis. Allende la incertidumbre que provocó la crisis por las características del virus, el Gobierno Federal conoce las características de su sistema de protección social. Al menos en el diseño, deben existir planes de acción proactivos que orienten estrategias para proteger a las personas en caso de emergencias o de choques covariantes. No solo en términos de pandemias, sino también en el caso de terremotos, huracanes u otro tipo de crisis que permitan que la población afectada de manera directa pueda tener beneficios adicionales —o mantener los que ya tiene—. Una respuesta rápida resulta más eficiente y menos costosa en términos de presupuesto y efectos en la población objetivo de las intervenciones.

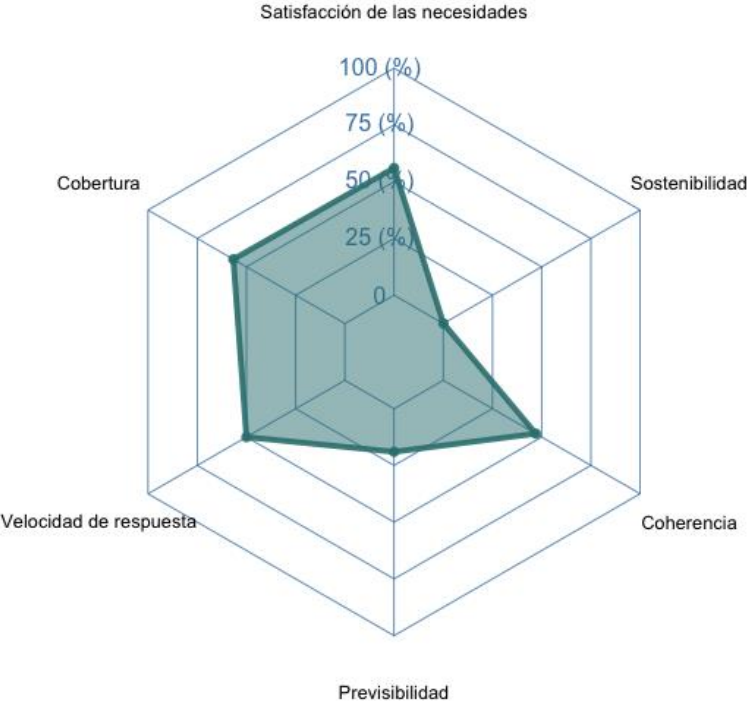
La coherencia, por otro lado, no garantiza que una política pública solucione un problema público. En este caso, pudimos observar que a pesar de que no existían redundancias o traslapes en los instrumentos de política social, había serias inconsistencias y falta de complementariedad entre los programas de protección social. Esto implica que no todas las dimensiones del problema público fueron analizadas con detenimiento por los tomadores de

decisiones. Esta es una gran área de oportunidad para el Gobierno Federal, pues plantea la oportunidad de retomar en el debate público la necesidad de establecer nuevos instrumentos, como un seguro por desempleo —dentro de un esquema contributivo—. Tendría un doble beneficio: 1) ampliar el sistema de protección social hacia una dimensión muy afectada durante las crisis económicas; y, 2) generar incentivos para que las personas en la informalidad transiten a un régimen formal.

La quinta lección es sobre la previsibilidad de la respuesta. Es necesario fortalecer los sistemas de información para que los programas sociales logren alcanzar a la población vulnerable durante un choque covariante. Si bien el país aún no cuenta con padrones interoperables o registros sociales homologados, existen estrategias —como las tomadas por otros países en América Latina— que podrían ayudar a mejorar la respuesta: llamadas telefónicas, portales de internet para registro de beneficiarios, entre otras. Cabe mencionar que la única respuesta innovadora fueron los *Créditos a la Palabra*. Futuras investigaciones deberían evaluar la pertinencia de un crédito en un contexto de crisis, pues el endeudamiento tiene una carga cognitiva importante que podría hacer que las personas opten por no tomar la ayuda (Banerjee y Mullainathan, 2008; Shah *et.al.* 2015). Asimismo, esta crisis pone en evidencia la necesidad de generar experiencia acumulada en los sistemas de protección social. Ante emergencias, con un sistema en plena construcción, pueden existir errores de implementación o improvisaciones que alejen los instrumentos de los objetivos que buscan cumplir.

Por último, y en términos de sostenibilidad de la respuesta, es un hecho que no hay un *best way* para conocer cuánto se debe invertir en una respuesta. Existe un importante reto de cómo financiar el gasto sin minar la estabilidad económica y las posibilidades de retomar el crecimiento una vez que concluya la crisis (Levy 2020). Sin embargo, habría que contextualizar que países que tuvieron mayor gasto en el sistema de protección social, lograron disminuir los efectos económicos de la pandemia y el impacto en la pobreza fue mucho menor, e.g., Brasil (Blofield *et. al.* 2020). Futuras investigaciones podrían tomar como punto de partida qué porcentaje, en términos del PIB, sería oportuno para dar una respuesta de protección social —considerando las características de cada población—.

**Gráfica 2. Métrica de la protección social en contextos de emergencia**



Fuente: elaboración propia con información de la métrica

## Consideraciones finales

Esta investigación inició defendiendo la afirmación de que la insuficiente respuesta del Gobierno Federal deriva de la actual configuración del sistema de protección social en México, el cual no funciona como mecanismo de respuesta a emergencias, sino que fue construido como instrumento para reducir la pobreza crónica o brindar apoyos durante el ciclo de vida —choques idiosincráticos— (Beazley *et. al.* 2019; O’Brien *et. al.* 2018). La evidencia presentada en esta investigación refuerza el argumento, pues todo choque covariante implica una reconfiguración del contexto económico y social, y que a su vez demanda de acciones que se adapten a las nuevas necesidades.

Una segunda evidencia está en la disponibilidad de los programas. La mayoría de las intervenciones están dirigidas hacia población considerada como vulnerable en términos estructurales, y no en función del contexto: becas para estudiantes, programas de capacitación para jóvenes, pensiones para adultos mayores y personas con discapacidad. Si bien cierto que un sistema de protección social tiene muchas virtudes al atender a este segmento de la población, también lo es que faltan intervenciones dirigidas a apoyar a las personas que transitan hacia condiciones de vulnerabilidad —*missing middle*— en contextos de crisis. El sistema no responde a emergencias porque los instrumentos difícilmente pueden adaptarse a este subconjunto de la población. El choque covariante de este contexto evidenció la dificultad —ya sea por falta de voluntad política o capacidad administrativa— de innovar en instrumentos dirigidos a apoyar a las personas que se quedaron sin empleo o que se desempeñan en la informalidad.

La crisis provocada por el COVID-19 es una buena oportunidad para repensar lo público y el cómo el sistema de protección social está organizado para responder a emergencias. No basta con el hecho de que las intervenciones busquen brindar apoyos durante choques idiosincráticos, sino que el sistema debe plantear como reaccionar proactivamente cuando ocurre un choque covariante que afecte a un conjunto de la población simultáneamente.

En conclusión, resulta relevante que el análisis de políticas sociales en crisis covariantes parta de estas dimensiones para evitar que los esfuerzos sean fútiles; particularmente, cuando los recursos son escasos y los problemas más complejos y urgentes. Este análisis y propuesta de mejora busca contribuir a que el tomador de decisiones cuente con una base operativa desde la cual pueda diseñar, implementar y evaluar instrumentos en contextos de emergencia. O, al

menos, establecer planes de acción estratégicos que permitan a los gobiernos estar preparados para dar una respuesta cuando el contexto lo amerite.

## Anexo I

Dimensión	Definición
Satisfacción de las necesidades	El grado en el que una intervención está alineada con las necesidades locales y prioridades contextuales (O'Bryen, 2018a; O'Bryen, 2018b; White, 2013; Baca, 2020).
Cobertura	La medida en la que el conjunto de programas logra atender a la población que padece el problema (Lugo, 2018; O'Bryen, 2018; Matsaganis; 2014).
Velocidad de respuesta	El tiempo de repuesta en el que un conjunto de programas atiende un problema público (Cabot et. al. 2012; O'Bryen, 2018; Cabot, 2020). En contextos de choques covariados, el tiempo de respuesta está determinado por el momento en que se desarrolla una intervención en función del inicio de la crisis.
Previsibilidad	El nivel de capacidades gubernamentales relacionadas a su preparación y planeación para la pandemia, que es lo mismo que describir los recursos organizacionales, gerenciales y presupuestales que tienen a su disposición cuando se enfrentan al virus (Capano et. al. 2020; Cejudo, Michel y De los Cobos, 2021; Cejudo, Michel y De los Cobos, 2020)
Coherencia	Complementariedad que existe entre los instrumentos de todas las políticas dentro de un mismo espacio, para alcanzar el objetivo general del espacio de política en el que coexisten. (Cejudo & Michel, 2016)
Sostenibilidad	Capacidad financiera del Estado para la utilización del presupuesto, dentro de un sistema de protección social, sin comprometer las capacidades gubernamentales (White, et. al. 2015; O'Bryen, 2017).

Fuente: elaboración propia con información de las referencias bibliográficas señaladas en cada rubro y el marco analítico propuesto por O'Bryen (2017) *et. al.*

## Fuentes de consulta

- Acuerdo número 29/12/20 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro para el ejercicio fiscal 2021, Diario Oficial de la Federación [DOF] 29-12-2020 (Mex.).
- Acuerdo número 31/12/20 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez para el ejercicio fiscal 2021, Diario Oficial de la Federación [DOF] 30-12-2020 (Mex.).
- Acuerdo número 31/12/20 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez para el ejercicio fiscal 2021, Diario Oficial de la Federación [DOF] 29-12-2020 (Mex.).
- Acuerdo por el que se adicionan los transitorios de las Reglas de Operación del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2020, Diario Oficial de la Federación [DOF] 14-04-2020 (Mex.).
- Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2021, Diario Oficial de la Federación [DOF] 28-12-2020 (Mex.).
- Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para el ejercicio fiscal 2021, Diario Oficial de la Federación [DOF] 22-12-2020 (Mex.).
- Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, para el ejercicio fiscal 2021, Diario Oficial de la Federación [DOF] 28-12-2020 (Mex.).
- Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida, para el ejercicio fiscal 2021, Diario Oficial de la Federación [DOF], 29-12-2020 (Mex.).
- Andhanom, T. 2020. “La desinformación frente a la medicina: hagamos frente a la «infodemia»”. *El País*, 13 de febrero de 2020. <https://www.who.int/es/news-room/commentaries/detail/coronavirus-infodemic>.
- Anuj Shah, Eldar Shafir y Sendhil Mullainathan. 2015. “Scarcity Frames Value”. *Psychological Science* 26 (4): 402–412.
- Bacil, F., C. Bilo, y W. Silva. 2020. *Social protection coverage toolkit*. Brasília and Cairo: International Policy Centre for Inclusive Growth and Food and Agriculture Organization



- of the United Nations Regional Office for the Near East and North Africa. DOI: <https://doi.org/10.4060/cb0954en>.
- Barba, Liliana, Hilde van Regenmortel y Ellen Ehmke. 2020. *Shelter from the Storm. The global need for universal social protection in times of COVID-19*. Oxford, UK: Oxfam. <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621132/bp-social-protection-covid-19-151220-en.pdf>.
- Barca, Valentina. 2020. "Strategy Decision Matrix: Using or leveraging social assistance programmes". SPACE Social Protection Approaches to COVID-19: Expert advice helpline.
- Bardach, Eugene. 2003. "Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas" en *Problemas Públicos y agenda de gobierno*, ed. Luis Aguilar Villanueva. México: Porrúa.
- Barrientos, A. 2013. *Social Assistance in Developing Countries*. Cambridge
- Bastagli, F., J. Hagen-Zanker, L. Harman, V. Barca, G. Sturge y L. Pellerano. 2016. *Cash transfers: what does the evidence say? A rigorous review of programme impact and of the role of design and implementation features*. Overseas Development Institute. <https://odi.org/en/publications/cash-transfers-what-does-the-evidence-say-a-rigorous-review-of-impacts-and-the-role-of-design-and-implementation-features/>.
- Baumgartner, F., and B. Jones. 2002. *Policy Dynamics*. The University of Chicago of Chicago Press.
- Beazley, R., A. Solórzano y V. Barca. 2019. *Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe: Principales hallazgos y recomendaciones*. Oxford Policy Management, en colaboración con el PMA.
- Blofield, M., Cecilia Giambruno y Fernando Filgueira. 2020. "Policy expansion in compressed time: assessing the speed, breadth and sufficiency of post-COVID-19 social protection measures in 10 Latin American countries". *Social Policy series*, No. 235 (LC/TS.2020/112).
- Bottan, Nicolas, Bridget Hoffman y Diego A. Vera-Cossio. 2020. "Research Insights: The Unintended Effects of a Noncontributory Pension Program during the COVID-19 Pandemic". IDB Working Paper Series N° IDB-WP-1153, Inter-American Development Bank.

- Cabot Venton, C. 2020. “Economics of Early Response and Resilience to COVID-19: Ethiopia”. Social Protection Approaches to COVID-19: Expert Advice. FCDO / GIZ.
- Cabot Venton, C., C. Fitzgibbon, T. Shitarek, L. Coulter y O. Dooley. 2012. *The economics of early response and disaster resilience: lessons from Kenya and Ethiopia*. London, UK: DFID.
- Cabot Venton, C. y S. Majumder. 2013. *The economics of early response and disaster resilience: lessons from Kenya and Ethiopia*. London, UK: DFID.
- Capano, G., A. Pritoni, y G. Vicentini. 2019. “Do Policy instruments matter? Governments’ choice of policy mix and higher education performance in Western Europe”. *Journal of Public Policy*, 1–27.
- Capano, G., Michael Howlett, Darryl S.L. Jarvis, M. Ramesh y Nihit Goyal. 2020. “Mobilizing Policy (In)Capacity to Fight COVID-19: Understanding Variations in State Responses”. *Policy and Society* 39 (3): 285-308. DOI: 10.1080/14494035.2020.1787628
- Carraro, Ludovico. 2020. "Transfer values – how much is 'enough'? (Part 1)". *Socialprotection.org* (blog), *Social Protection*. Octubre 29, 2020. <https://socialprotection.org/discover/blog/transfer-values-%E2%80%93-how-much-%E2%80%98enough%E2%80%99-part-1>.
- Cecchini, Simone y Aldo Maradiaga. 2011. “Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la Experiencia Reciente en América Latina y el Caribe”, *Cuadernos de la CEPAL*.
- Cejudo, G. y C. Michel. 2016. “Coherencia y políticas públicas metas, instrumentos y poblaciones objetivo”. *Gestión y Política Pública* XXV (1).
- Cejudo, G. y C. Michel. 2017. “Addressing fragmented government action: coordination, coherence, and integration”. *Policy Sci* 50 (4).
- Cejudo, Guillermo, Cynthia Michel y Pablo de los Cobos. 2020. *Respuestas para enfrentar la pandemia en América Latina y el Caribe: el uso de programas de transferencias monetarias y de sistemas de información de protección social*. PNUD LAC C19 PDS N° 24, COVID19 | Serie de documentos de política pública.
- Cejudo, Guillermo, Cynthia Michel y Pablo de los Cobos. 2021. "Policy capacities during the pandemic: The deployment of cash transfer programs in Latin America and the Caribbean". Documento de trabajo, División de Administración Pública, CIDE, México.

- Chindarkar, Namrata, Howlett Michael y M Ramesh. 2017. "Introduction to the special issue: 'Conceptualizing effective Social Policy Design: Design spaces and capacity challenges.'" *Public Administration and Development* 37, 3 – 14.
- CONEVAL. 2020a. *La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARSCoV-2 (COVID-19) en México*. México: CONEVAL. [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica\\_Social\\_COVID-19.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica_Social_COVID-19.pdf).
- CONEVAL. 2020b. "Pobreza laboral con la Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE) ante la crisis sanitaria generada por la COVID-19". Comunicado de prensa núm. 23, 9 agosto. [https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza\\_Laboral\\_ETOE.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza_Laboral_ETOE.aspx).
- CONEVAL. s.f. "Líneas de pobreza por ingresos". CONEVAL (sitio web). Acceso el 20 de abril de 2021. <http://sistemas.coneval.org.mx/InfoPobreza/Pages/wfrLineaBienestar?pAnioInicio=2016&pTipoIndicador=0>.
- Dean, Hartley. 2019. *Social Policy*, 3ra edición; Google Books
- Dean, Hartley. 2008. "Social policy and human rights: re-thinking the engagement", *Social Policy and Society* 7 (1): 1-12.
- 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, Diario Oficial de la Federación [DOF] 23-04-2020 (Mex.).
- Dingel, J. I., y B. Neiman. 2020. "How many jobs can be done at home?". Working Paper 26948, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Downs, Anthony. 1996. "El ciclo de atención a los problemas sociales". En *Problemas públicos y agenda de gobierno*, editado por Luis Aguilar Villanueva. México: Porrúa.
- Enciso, Angélica. 2020. "Por pandemia, mexicanos en pobreza extrema pasan de 22 a 32 millones". *La Jornada*, 10 de octubre de 2020. <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/10/08/son-32-millones-de-mexicanos-en-pobreza-extrema-por-confinamiento-4979.html>.

- EQUIDE. 2020. *Impactos del COVID-19 en México: Resultados abril – octubre 2020*. México: IBERO y UNICEF. <https://equide.org/wp-content/uploads/2020/12/PP-ENCOVID19-Abr-Oct-2020-final.pdf>.
- Esquivel, Gerardo. 2020. *Los impactos económicos de la pandemia en México*. México: BANXICO. <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/articulos-y-otras-publicaciones/%7BD442A596-6F43-D1B5-6686-64A2CF2F371B%7D.pdf>.
- Fondo Monetario Internacional. s.f. “Policy responses to COVID-19”. Acceso el 20 de mayo de 2020, <https://www.Imf.Org/En/Topics/Imf-and-Covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>.
- Gentilini U., M. Almenfi y Pamela Dale. 2020. *Social Protection and Job Responses to COVID-19: A Real Time Review of Country Measures*. World Bank Group.
- Hood, C. 1976. *The Limits of Administration*. London. John Wiley and Sons
- Howlett, M. y P. Del Rio. 2015. “The Parameters of Policy Portfolios: Verticality and Horizontality in Design Spaces and Their Consequences for Policy Mix Formulation”. *Environment and Planning* 33, 1233–1245.
- IMSS. s.f. “Puestos de trabajo registrados en el IMSS”. Accedido el 10 de diciembre de 2020, <http://www.stps.gob.mx/gobmx/estadisticas/asegurados.htm>.
- INEGI. s.f.-a “Estimación Oportuna”. Accedido el 10 de diciembre de 2020. <https://www.inegi.org.mx/temas/pibo/>.
- INEGI. s.f.-b “Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE)”. Accedido el 14 de septiembre de 2020. <https://www.inegi.org.mx/investigacion/etoe/>.
- International Monetary Fund. 2021, abril. “Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic”. Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic. <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>.
- Leite, P., T. G. Karippacheril, C. Sun, T. Jones y K. Lindert. 2017. “Social Registries for Social Assistance and Beyond: A Guidance Note and Assessment Tool”. *Social Protection and Labor* 1704, 119.
- Levy, Santiago. 2008. *Good intentions, bad outcomes: social policy, informality, and economic growth in Mexico*. The Brooking Institution. Washington.

- Levy, Santiago. 2020. “Sugerencias para la Emergencia”. PNUD LAC C19 PDS No. 2, COVID19 | Serie de documentos de política pública.
- López-Calva, L. 2020. “Inclusion requires capacity: The role of social registries in expanding cash transfers in the wake of COVID-19”. UNDP (sitio web). Acceso el 20 de mayo, 2020. <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/presscenter/director-s-graph-for-thought/inclusion-requires-capacity---the-role-of-social-registries-in-e.html>.
- Lugo, Damian. 2013 “Métrica de Integración de Política Social Estatal: los casos de Colima y Puebla” Tesis de Maestría, Centro de Investigación y Docencia Económicas [CIDE].
- Martijin, Kind. 2020. “COVID-19 and a primer on shock-responsive social protection systems”. Policy Brief N°82, UN-Department of Economic and Social Affairs.
- Matsaganis, Manos. 2014 *The coverage rate of social benefits*. Comisión Europea, Employment, Social Affairs and Inclusion.
- May, Peter. 2006. “Policy Coherence and Policy Domains”. *The Policy Studies Journal* 34 (3).
- McLean, Calum. 2020. “Transfer values – how much is 'enough'? (Part 2)”. *Socialprotection.org* (blog), *Social Protection*. 29 de octubre de 2020. <https://socialprotection.org/discover/blog/transfer-values-%E2%80%93-how-much-%E2%80%98enough%E2%80%99-part-2>
- Mullainathan, Sendhil y Eldar Shafir. 2013. *Scarcity. Why having too little means so much*. Nueva York: Times Books
- O'Brien, C., R. Holmes, Z. Scott y V. Barca. 2018. “Shock-Responsive Social Protection Systems Toolkit: Appraising the use of social protection in addressing large- scale shocks”. Oxford Policy Management, Oxford. UK.
- O'Brien, C., Z. Scott, G. Smith, V. Barca, A. Kardan, R. Holmes, C. Watson y J. Congrave. 2018. “Shock-Responsive Social Protection Systems research: Synthesis report”. Oxford Policy Management, Oxford. UK.
- Oxfam. *Shelter from the storm. The global need for universal social protection in times of COVID-19*. Oxford, UK: Oxfam library. <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621132/bp-social-protection-covid-19-151220-en.pdf>.

- Oxford Policy Management. 2015. "Working Paper 1: Conceptualizing Shock-Responsive Social Protection". Shock-Responsive Social Protection Systems Research, Oxford Policy Management, Oxford, UK.
- Özler, Berk. 2020. "How should we design cash transfer programs?" *World Bank (blog)*, 6 de febrero de 2020. <https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/how-should-we-design-cash-transfer-programs>.
- Reglas de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, Diario Oficial de la Federación, 23-12-2020 (Mex.).
- Rubio, Mónica, Gerardo Escaroz, Anna Machado, Nurth Palomo, Luis Vargas y Marcela Cuervo. *Protección Social y Respuesta al COVID-19 en América Latina y el Caribe: Seguridad Social y Mercado Laboral*. UNICEF, 2020.
- Secretaría de Bienestar. 2021. *1er Informe de Labores de la Secretaría de Bienestar 2021*. México: Secretaría de Bienestar.
- SHCP. s.f. "Presentación Cuenta Pública 2020 - Tomo III Poder ejecutivo". Accedido el 30 de abril de 2020. <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2020>.
- Tanner, Thomas, Bill Gray, Kiswendsida Guigma, Jafar Iqbal, Simon Levine, David MacLeod, Khairun Nahar, Kaiser Rejve y Courtenay Cabot Venton. 2019. "Scaling up early action. Lessons, challenges and future potential in Bangladesh". Working paper 547, ODI - DFID, UK.
- White, Philip, Anthony Hodges y Matthew Greenslade. 2013. *Guidance on measuring and maximizing value for money in social transfer programmes*. 2da Ed. UK: Department for International Development, UKAID.
- Wylde, Emily. 2020a. "Social protection and humanitarian cash and food responses to COVID-19: needs, coverage, and gaps". *SPACE - Social Protection Approaches to COVID-19: Expert Advice*.
- Wylde, Emily. 2020b. "Understanding the Economic Impacts of COVID-19 in Low- and Middle-Income Countries: Who, Where, How, and When?". *SPACE - Social Protection Approaches to COVID-19: Expert Advice*.
- Yestom, Ruslam, Maddalena Honorati, Brooks Evans, Zurab Sajaia, Michael Loxsin. 2018. *Measuring the Effectiveness of Social Protection: Concepts and Applications*. Washington: World Bank Group.