

Las políticas sociales del gobierno federal y del gobierno de la Ciudad de México durante la pandemia del siglo XXI

The Social Policies of the Federal Government and the Government of Mexico City during the 21st Century's Pandemic

Manuel Martínez Espinoza*

Alicia Ziccardi**

Recibido: 15 de agosto de 2022

Aceptado: 24 de febrero de 2023

RESUMEN

En este artículo se analizan las políticas sociales que implementaron el gobierno federal y el gobierno de la Ciudad de México para enfrentar la grave situación sanitaria, económica y social ocasionada por la pandemia de la Covid-19 durante 2020 y 2021; se expone la concordancia y/o discordancia de los instrumentos creados ante la emergencia por estos dos niveles de gobierno, controlados por primera vez por un mismo partido político desde que en 1997 la ciudadanía elige a las autoridades locales. Si bien la cuestión sanitaria fue la prioridad, ambos aplicaron diferentes tipos de instrumentos —económicos, fiscales y sociales— para atender las necesidades de protección social de los sectores de menores ingresos y grupos vulnerables. Pero este gran esfuerzo gubernamental puso en evidencia las debilidades del sistema de protección social del país y de la capital para hacer efectivos los derechos constitucionales del conjunto de la ciudadanía —salud, alimentación, vivienda,

ABSTRACT

This paper analyzes the social policies implemented by the federal and Mexico City governments to face the serious health, economic and social situation caused by the Covid-19 pandemic during 2020 and 2021. The aim is to discuss the concordance and/or discordance of the instruments created in response to the emergency by these two government levels, which are controlled by the same party for the first time since local authorities were elected by citizens in 1997. Although the public health dimension was the priority, both applied different kinds of instruments - economic, fiscal, and social - to meet the social protection needs of lower-income sectors and vulnerable groups. However, this major governmental effort revealed the weaknesses of the country's social protection system, which aims to fulfill the constitutional rights of all citizens —health, food, housing, and education—, and the need to restructure the current social policies of both the federal and local governments.

* Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica (CESMECA), México. Correo electrónico: <manuel.martinez.espinoza@gmail.com>.

** Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México. Correo electrónico: <ziccardi@unam.mx>.

educación— y la necesidad de reestructuración de las actuales políticas sociales, tanto del gobierno federal como local.

Palabras clave: pandemia; protección social; gobierno federal; gobierno de la Ciudad de México.

Keywords: pandemic; social protection; federal government; Mexico City government.

Introducción

El propósito de este trabajo es analizar las convergencias y/o divergencias que presentaron los instrumentos de las políticas sociales aplicados por el gobierno federal y el gobierno de la Ciudad de México para enfrentar los graves efectos económicos sociales que generó la situación sanitaria creada por la pandemia del virus SARS-CoV-2 o Covid-19.¹ En estos años, las ciencias sociales han ofrecido importantes contribuciones sobre los estragos creados por esta pandemia global en México, en las esferas económica, social y urbana. Entre las mismas pueden mencionarse las que analizaron los efectos sobre la distribución del ingreso (Monroy-Gómez-Franco, 2021), la pobreza (Calderón, 2022), el desarrollo humano (PNUD, 2021), el bienestar social (Teruel y Pérez, 2021), la educación (IISUE, 2020), la salud mental (Rodríguez, Medrano y Hernández, 2021; Medina, 2021), la situación laboral de las mujeres (COPRED, 2021), la sobrecarga de trabajo femenino, las tareas del cuidado y el incremento de la violencia contra las mujeres (Núñez, 2021; Batthyány, 2020), la situación de los adultos mayores (Montes de Oca, 2020); la incidencia de las condiciones de habitabilidad y las acciones gubernamentales y de las organizaciones sociales (Ziccardi, 2021). A estos se suman los estudios sobre las acciones del gobierno mexicano ante la emergencia (Cejudo, Gómez-Álvarez, Michel, Lugo, Trujillo, Pimienta y Campos, 2020), las acciones sanitarias (IGHs, 2021), los efectos en la economía (Mejía, Reyes y Vergara, 2022), la protección social (Yaschine, 2021; Cárdenas, 2022; Ponce de León y Rodríguez, 2021; Velázquez, 2021) en los que se abordan diferentes aspectos de la gestión gubernamental. Es en esta línea de investigación en la que se inscribe este artículo, ya que trata de aportar un análisis sobre los instrumentos de las políticas sociales del gobierno federal y el gobierno de la Ciudad de México, buscando diferencias y similitudes en los distintos instrumentos de política pública adoptados durante la pandemia.

¹ Sobre los instrumentos de las políticas como herramientas que el gobierno federal y los gobiernos estatales emplean para lograr un objetivo de política social, fiscal o económica, en el marco del sistema federal, véase Cejudo, Gómez-Álvarez, Michel, Lugo, Trujillo, Pimienta y Campos (2020).

Conviene iniciar este trabajo definiendo las *políticas sociales* como el conjunto de acciones y omisiones destinadas a hacer efectivos los derechos económicos, sociales y urbanos para el conjunto de la ciudadanía que, en el caso de México, se han caracterizado en las dos últimas décadas por ser un ámbito de actuación en el que no existió prácticamente convergencia alguna entre el gobierno federal y el local (Ziccardi, 2022). En el periodo comprendido entre 2000 y 2018, que corresponde a los dos gobiernos del partido de derecha Partido Acción Nacional (PAN) y al último gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en el que se dio continuidad a las mismas políticas sociales diseñadas por el panismo, la Ciudad de México gobernada por una coalición de izquierda —Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Partido del Trabajo (PT)— se diferenció sustancialmente de las políticas diseñadas y aplicadas por las instituciones del gobierno federal. Mientras que este último se caracterizó por aplicar criterios de focalización en los programas de atención a la pobreza —Progresá, Oportunidades y Prospera— e inclusive reestructuró la política de vivienda para transformarla en un componente importante de la política económica y financiera del modelo económico neoliberal (Ziccardi, 2015), el gobierno de la Ciudad de México adoptó desde 1997 una perspectiva de derechos con criterios de universalidad, lo que se tradujo en diseñar y aplicar programas innovadores de protección social, como el emblemático Programa de Apoyo a Adultos Mayores creado por Andrés Manuel López Obrador (AMLO) o el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial creado por Marcelo Ebrard, durante sus respectivas gestiones al frente del gobierno de la Ciudad de México, con la intención de mejorar las condiciones de vida de los sectores de menores ingresos y disminuir las desigualdades que prevalecen en la capital del país (Álvarez y Ziccardi, 2015; Ziccardi, 2022). Sin embargo, no se puede expresar que estas políticas sociales, tanto del ámbito federal como del local, lograron abatir sustancialmente los elevados niveles de pobreza que se registran en el país y en la capital, los cuales tienden a incrementarse rápidamente en situaciones de crisis, como ocurrió en 2008 y en 2020 como consecuencia de una crisis sanitaria global.

En este artículo se explora la posible concordancia entre la acción social del gobierno federal y el gobierno local, ya que desde que se democratizó el gobierno de la Ciudad de México en 1997 —al elegir la ciudadanía por primera vez a su Jefe de gobierno— es la primera ocasión en la que en ambos ejecutivos son controlados por el mismo partido, el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), un movimiento de amplia base popular que, en su declaración de principios, expresa un comprometido fundamento ideológico para diseñar y aplicar políticas sociales destinadas principalmente a atender las necesidades de los sectores de menores ingresos y los más vulnerables. En este sentido, en este trabajo se analizan los instrumentos y la concordancia o complementariedad que existe en la acción social de ambos ámbitos de gobierno, así como las diferencias que se advierten en ellos. En el mismo sentido, el análisis de la acción social gubernamental durante la emergencia de Covid-19 puede ser un detonador de la necesidad de revisar profundamente las políticas sociales del Estado mexicano.

Los resultados de este trabajo se exponen en cuatro apartados. En el primero y segundo se describen los principales instrumentos de política social del gobierno federal y del gobierno local de la Ciudad de México para enfrentar la grave situación creada por la pandemia. En el tercero se ofrece un primer análisis comparativo de los instrumentos aplicados por ambos niveles de gobierno y en el cuarto se ofrecen algunas reflexiones finales.

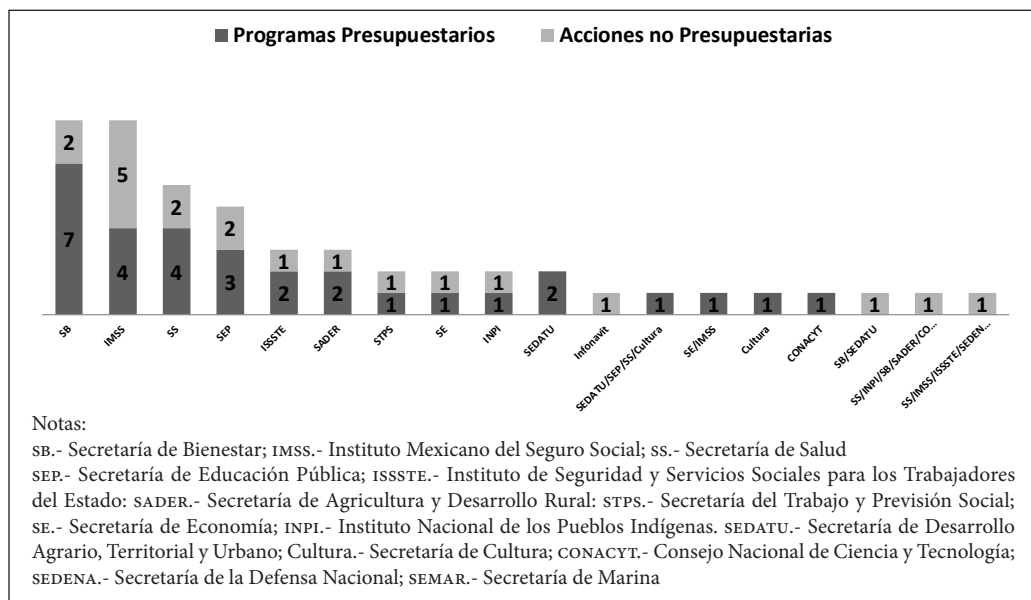
Instrumentos de las políticas sociales del gobierno federal para enfrentar la pandemia

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró la pandemia global por la propagación del virus SARS-CoV-2 o Covid-19. El 23 de marzo de 2020, cinco días después que se registró la primera muerte en México, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo por el que el Consejo de Salubridad General reconoció a la Covid-19 como una enfermedad grave de atención prioritaria. Declarada la emergencia sanitaria y el confinamiento social, las intervenciones gubernamentales pasaron a ser decisivas para atender el cúmulo de problemas económicos y sociales provocados por la pandemia.

En el primer año de la pandemia, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) advirtió que los impactos sociales serían severos, que la población pobre extrema en México podría aumentar hasta 10.7 millones más, alcanzando 31.7 millones de personas y la población pobre podría incrementarse 9.8 millones, llegando a 61.1 millones de personas (CONEVAL, 2020: 37). Para atender los impactos de la pandemia, el presidente AMLO anunció el 5 de abril de 2020 un Plan Emergente para el Bienestar y 11 medidas para enfrentar dicha crisis. En términos de política social, anunció la intensificación de sus programas sociales que, según sus estimaciones, cubrirían a 22 millones de beneficiarios y el otorgamiento de 3 millones de créditos a la población más necesitada (AMLO, 2020); estos apoyos fueron insuficientes si se toma en cuenta las proyecciones del CONEVAL.

Al analizar los instrumentos aplicados por el gobierno federal durante la pandemia de la Covid-19, el CONEVAL identificó un universo de 53, de los cuales 31 correspondieron a programas presupuestarios y 22 a acciones no presupuestarias. Del primer tipo, 7 fueron operados por la Secretaría de Bienestar Social y 5 por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que fue el organismo que implementó el mayor número de acciones no presupuestarias (CONEVAL, 2021: 191-193) (gráfica 1).

Gráfica 1
 Instituciones federales con mayor número de instrumentos de política social durante la pandemia



Fuente: elaboración propia con base en CONEVAL, 2021: 192-193.

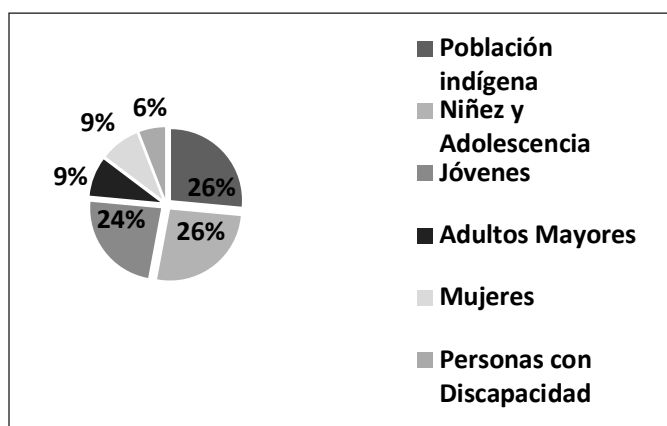
Entre los instrumentos del gobierno federal solamente se creó un nuevo programa social: Apoyo Financiero a Microempresas Familiares gestionado por la Secretaría de Economía (SE) y se realizaron dieciocho acciones contingentes. El resto fueron programas y acciones que fueron modificados sólo en algún componente o no sufrieron ningún tipo de modificación, sin embargo, en su funcionamiento reportaron atender temas o actividades relacionados con la pandemia. Del total de estos instrumentos gubernamentales, 21 se dirigieron a temas de salud, 11 a asistencia social, 11 relacionados con el mercado laboral, 5 con la política fiscal y crediticia, 4 con la política educacional y 4 destinados a lograr la reactivación económica (CONEVAL, 2021: 193).² Según la clasificación del CONEVAL, 77 % de las medidas se relacionaron con la salud, el mercado laboral y la asistencia social, afirmándose que un número significativo de acciones se dirigieron “a mejorar o proteger la salud y el ingreso, sobre todo de los grupos más vulnerables por la emergencia sanitaria” (CONEVAL,

² El total de las medidas según su ámbito de atención no da como resultado final 53 debido a que hay 3 que se duplican al considerarse en conjunto con otras; una fue etiquetada como de asistencia social y mercado laboral, otra de educación y reactivación económica y una más de reactivación económica y asistencia social.

2021: 193). De las 53 intervenciones identificadas, 43 se dirigieron a atender a alguno de los grupos históricamente discriminados: la población indígena, la niñez y la adolescencia en condiciones de pobreza, los adultos mayores, las mujeres y las personas con discapacidad (CONEVAL, 2021: 203).

Este indicador sobre la población objetivo de las intervenciones durante la contingencia sanitaria confirma, por un lado, la concepción de la política social de la denominada Cuarta Transformación (4T) de privilegiar, en la ruta del desarrollo, las acciones dirigidas a los sectores más vulnerables; por otro, que las mujeres no fueron un grupo de atención prioritaria, ya que los dos únicos programas que el gobierno federal implementó durante la pandemia en los que ellas fueron beneficiadas fueron el Programa de Microcréditos para el Bienestar y el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las entidades federativas, aunque puede inferirse que también en los programas destinados a la población indígena, las mujeres fueron en gran medida destinatarias de sus acciones (gráfica 2).

Gráfica 2
 Grupos vulnerables destinatarios de instrumentos de protección social
 Gobierno de México (2020-2021)



Fuente: elaboración propia con base en CONEVAL, 2021: 203.

En relación con las personas en situación de pobreza o de vulnerabilidad por carencias sociales, el CONEVAL identificó que 60 % de las medidas implementadas para atender la pandemia pretendió dar cobertura a este sector de la población. Las 32 medidas se distribuyeron de la siguiente forma: 9 para personas identificadas como vulnerables por carencias, 8 para trabajadores informales, 8 para personas en situación de pobreza y 7 para personas desocupadas (CONEVAL, 2021: 207).

Para trascender el análisis cuantitativo, es conveniente describir las principales características de los instrumentos aplicados por el gobierno federal para la atención de los principales problemas surgidos de la crisis generada por la pandemia. Más allá de los instrumentos destinados a la salud —atención, equipamiento, capacitación— entre los demás instrumentos de protección social implementados por el gobierno federal, sobresalen los que tratan de enfrentar los problemas económicos, sociales y urbanos, entre los que pueden mencionarse:

- El adelanto de pagos de dos bimestres a las beneficiarias y los beneficiarios de los Programas de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, la Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad, el Programa de Becas para el Bienestar Benito Juárez, el Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras.
- El ofrecimiento de créditos a la población a través del Programa de Vivienda Social, para la población de bajos ingresos, el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) para trabajadores formales del sector privado. También los del Programa de Microcréditos para el Bienestar, los directos a Empresas en Ciudades con más incidencia de la pandemia y el Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares.
- La prórroga para el pago de cuotas de créditos de INFONAVIT por tres meses que se extendió otros tres meses y que permitió a la ciudadanía aplazar los pagos, el descuento de cuotas patronales y el uso del seguro de desempleo para los trabajadores que dejaron de percibir sus salarios.
- Los préstamos, descuentos y salvaguardas que ofreció el ISSSTE a los trabajadores jubilados y el descuento en las cuotas obrero patronales para quienes estaban en incapacidad por enfermedad de Covid-19.
- Las transferencias económicas de diferentes programas sociales que ya existían previamente a la pandemia, por ejemplo el Programa Emergente de Vivienda (PEV) entregó apoyos económicos a familias para la ampliación y mejoramiento de sus viviendas (CONEVAL, 2021).

Otra modalidad de apoyo que el gobierno federal implementó fue la habilitación de plataformas y el uso de tecnologías de la información para ofrecer espacios de apoyo virtuales, como la puesta en marcha de la capacitación a distancia para las becarias y los becarios del programa Jóvenes Construyendo el Futuro (JCF), el Programa Aprende en Casa para la difusión de contenidos pedagógicos en los niveles de preescolar, primaria y secundaria, la creación de las plataformas digitales como “México Solidario” para dinamizar la actividades económicas de negocios pequeños, la “Red Nacional de Atención Juvenil” para capacitar sobre salud mental a jóvenes y “Cultura Comunitaria” para que los agentes culturales regis-

traran sus productos y su marca. De igual manera, se realizaron numerosas capacitaciones, muchas de ellas sobre salud, a través del Programa Producción para el Bienestar del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y la SE.

A principios del segundo trimestre del 2020, el gobierno federal creó el Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares para garantizar la continuidad de la actividad económica y contribuir a la permanencia de micronegocios, empresas, personas que trabajan por cuenta propia, prestadoras de servicios, trabajadoras del hogar y trabajadoras independientes. Este programa consistió en la entrega de créditos por un monto de 25 000 pesos mexicanos (MXN) a personas que cumplieran con ciertos requisitos y se comprometían a hacer reembolsos a partir del cuarto mes posterior a la recepción del crédito,³ es decir, se trató de un programa de crédito a baja tasa de interés con un diseño en el que se evaluó incorrectamente tanto la duración como la intensidad de la pandemia. Sin duda, lo prolongado de la emergencia sanitaria impidió que la reactivación económica a nivel nacional e internacional se concretara en los tiempos previstos. Por ello, será necesario investigar en qué medida los beneficiarios de estos créditos pudieron cumplir con los compromisos y de qué manera este programa contribuyó a ampliar la situación de endeudamiento que ya reportaban algunos sectores de la población al iniciar la pandemia. En un informe de desempeño de este Programa en el 2020, elaborado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), se señala que presentaba deficiencias de diseño y que no se pudo identificar la cantidad de unidades productivas que requerían financiamiento; también se explicitaban los problemas de operación, dado que el programa se implementó sin tener unidad responsable y funcionó con limitados sistemas de verificación de beneficiarios (ASF, 2022: 93). Asimismo, tampoco se alcanzó la meta proyectada, ya que la población objetivo para ese año se determinó en 2 millones y sólo se benefició a alrededor de 71 % de la meta comprometida (ASF, 2022: 93).

Los instrumentos de protección social y apoyo económico por parte del gobierno federal mexicano se sustentaron principalmente en reorganizaciones programáticas y reacomodos presupuestales. No se crearon nuevos programas ni hubo aumento en la asignación presupuestal como se realizó en muchos otros países de la región. Tales esquemas son congruentes con las orientaciones que se enarbolan desde el gobierno federal de la 4^a sobre la gestión pública de la vida pública de México: la “austeridad republicana” en el ejercicio del presupuesto público y la negativa a incrementar la deuda pública (López Obrador, 2017). Además, desde el gobierno federal se asumió que la población beneficiaria y los montos de las transferencias sociales ya existentes eran suficientes para la protección social de la población vulnerable durante la pandemia (Cejudo, Michel y de los Cobos, 2020), ya que en

³ Los reembolsos fueron de 823.70 MXN durante los siguientes 33 meses, de manera que al final el o la derechohabiente tendría que reintegrar al gobierno federal la cantidad de 27 182.43 MXN, es decir, 8.7 % más de lo recibido con el apoyo.

2019 se había realizado una expansión de los programas sociales como parte de su proyecto de gobierno (Yanes, 2021: 188).

Los instrumentos de las políticas sociales del Gobierno de la Ciudad de México para enfrentar la pandemia

Al igual que las otras 31 entidades de la República Mexicana, la Ciudad de México recibió un conjunto de apoyos del gobierno federal para contrarrestar los graves efectos sanitarios, económicos y sociales que generó la pandemia. Sin embargo, la información disponible permite advertir que el gobierno local de la capital y de algunas alcaldías realizaron también un importante esfuerzo para atender las necesidades básicas de los grupos más vulnerables, en particular la población indígena, las personas con discapacidad y los colectivos de trabajadoras y trabajadores que realizan actividades en condiciones de precariedad laboral y carecen de seguridad social.

El gobierno de la Ciudad de México definió dos áreas de atención prioritaria: 1) el reforzamiento del sistema de salud y 2) los apoyos directos a la población y empresas para contrarrestar los efectos de la caída de los ingresos (GCDMX, 2020, s.f.a, s.f.b). En materia de políticas de salud el gobierno local actuó en concordancia con las directrices que emanaban de la Subsecretaría de Prevención y Promoción de Salud de la Secretaría de Salud (ss), ámbito del gobierno nacional responsable de diseñar una estrategia sanitaria para enfrentar la pandemia, pero a la vez con recursos propios realizó un conjunto de acciones autónomas. Sin embargo, dada la alta concentración de casos en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), el gobierno de la Ciudad en coordinación con sus alcaldías, el gobierno del Estado de México y sus municipios, creó un amplio y variado conjunto de instrumentos de asistencia social y formas de coordinación metropolitana para lo cual se instaló un consejo formado por las autoridades de ambas entidades.⁴

Cuando se implementaron las medidas de la Jornada Nacional de Sana Distancia (JNSD), en articulación con el gobierno federal y de acuerdo al semáforo epidemiológico, se mejoró la capacidad hospitalaria para la atención a pacientes con Covid-19. De acuerdo con datos del informe diario de seguimiento de la Covid-19 (SEDESA y ADIP, s.f.), en julio del 2021, la Ciudad de México registraba 34 % de su capacidad hospitalaria a pesar de estar atravesando la tercera ola de contagios con un total de 45 652 casos activos, 1 791 camas generales ocupadas y 752 camas ocupadas con ventilador. Asimismo, se reportaba que se

⁴ En este artículo se consideran particularmente los instrumentos de política social del gobierno de la Ciudad de México. Sobre los principales instrumentos aplicados por los gobiernos de las 16 alcaldías, véase Ziccardi, 2021, en prensa. Sobre la acción social de los gobiernos de los municipios metropolitanos véase Arias, Chapa y Solís, 2021.

habían realizado más de 2 887 millones de pruebas en la Ciudad. En la capital se tomaron medidas sanitarias generales como la sanitización de espacios públicos y diferenciándose del gobierno federal impuso el uso de cubrebocas en el transporte público. Asimismo, el gobierno de la ciudad se preocupó por apoyar a las alcaldías para suministrar agua a través de pipas en colonias que presentaban dificultades para garantizar este bien indispensable. Por otra parte, se pusieron en marcha otros instrumentos de contención apelando a la ciudadanía, tales como solicitar a la población que ante al menor síntoma se quedase en su casa y enviase un mensaje de texto (sms) con la palabra “Covid19” y entregó kits de higiene y bioseguridad, principalmente en las colonias populares donde se concentró el mayor número de casos (GCDMX, s.f.b).

Una de las principales acciones sanitarias realizadas en los momentos más graves de la pandemia fue la creación del Programa de Atención Prioritaria, aplicado en 158 colonias donde se concentraba el mayor número de casos de personas contagiadas y fallecidas que consistió en realizar pruebas de Covid-19, detectar personas sospechosas de estar contagiadas, ofrecer atención de médicos y medicamentos y realizar recorridos en las colonias.⁵ Asimismo, otro de los instrumentos importantes para contener la pandemia fue la implementación del Programa “Hogar responsable y protegido” consistente en el otorgamiento de apoyo médico, alimentario y económico a las familias que tuviesen un integrante con prueba positiva de Covid-19 (GCDMX, 2020).

Otras decisiones relevantes del gobierno local fueron la creación de un grupo de científicos para asesorar las acciones más inmediatas, ofrecer a través de la Agencia Digital de Innovación Pública una base de datos abiertos sobre contagios y muertes e informar diariamente a la ciudadanía sobre la situación sanitaria en la que se encontraba la ciudad. Pero la tarea más importante fue la masiva campaña de vacunación que realizó la Secretaría de Salud capitalina con el apoyo de la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (SIBISO) y la Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación del Gobierno de la Ciudad de México. Una tarea titánica realizada a partir de un programa que garantizó el acceso a la vacuna al conjunto de la ciudadanía.

En materia de asistencia social, la SIBISO del Gobierno de la Ciudad de México implementó diversos apoyos para mitigar los impactos sociales de la pandemia; entre éstas destacan los comedores sociales, establecidos y móviles, para ofrecer comida a las familias de pacientes con Covid-19 y el Programa Mercomuna de entrega de vales para canjear por despensas en negocios de las alcaldías, el cual surgió en Iztapalapa y se extendió a toda la ciudad. Asimismo, promovió la creación de redes de apoyo para adultos mayores que no pudiesen salir de sus casas, colocó puestos móviles principalmente en los hospitales, ofre-

⁵ Para un análisis del Programa de Atención Prioritaria y las 158 colonias, véase Ziccardi, en prensa.

ció espacios de acogida y tuvo a su cargo el garantizar la vacunación a todas las personas en situación de calle (SIBISO, s.f.).

La Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes (SEPI) se encargó de difundir la información relacionada con las acciones del gobierno de la Ciudad en cada una de las lenguas originarias y facilitó el acceso a toda la oferta institucional en tiempos de pandemia, principalmente las medidas y cuidados para evitar el contagio del virus.

A partir de que se declaró la JNSD, y a fin de evitar los contagios, se cerraron los centros del Programa Pilares ubicados en zonas habitadas por sectores populares donde funcionan el programa de ciberescuelas que ofrece educación extramuros y el programa de capacitación para la autonomía económica, dirigido principalmente a mujeres.⁶ En estos centros las personas pueden culminar y avanzar en sus estudios en todos los niveles y el objetivo de las becas es apoyar a las beneficiarias y los beneficiarios para el logro y culminación de sus estudios. Por ello, fue cuestionado que no hayan permanecido abiertos estos espacios donde la ciudadanía hubiese tenido acceso a computadoras e internet en un momento en el que la educación debió transitar con muy poca experiencia previa hacia una modalidad virtual. Sin duda, fue en este ámbito donde se puso de manifiesto la enorme brecha tecnológica, educativa y social que existe en la sociedad mexicana.

En contrapartida, y como parte de la política educacional dirigida a garantizar el acceso a la educación a las niñas y niños de familias de bajos ingresos, se continuó otorgando la beca Leona Vicario, apoyo dirigido a niños y adolescentes entre los 0 y 17 años de edad con la intención de garantizar la continuidad de los estudios y su manutención y se creó “Mi Beca para Empezar” cuyo objetivo fue garantizar la alimentación básica de niñas y niños que estudian en instituciones públicas y se encuentran en condiciones de vulnerabilidad.

En cuanto a la política económica y de empleo, con el apoyo del gobierno federal se otorgaron créditos a taxistas, meseros, tianguistas y trabajadores informales. Esta acción se inserta en el Programa de Créditos a la Palabra y el objetivo fue beneficiar a 100 000 trabajadores informales con un apoyo de 25 000 MXN bimestrales. También se ofrecieron créditos a micronegocios y a microempresarios que estaban al día con sus obligaciones fiscales, mantuvieran su plantilla laboral y estuviesen afectados por la crisis sanitaria. De igual forma, se brindó asesoría legal por ausencia laboral y se decretó la suspensión temporal de comercio en vía pública durante la Jornada Nacional de Sana Distancia. También la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México ofreció apoyos económicos a los comerciantes afectados (GCDMX, 2020, s.f.a).

⁶ Sobre el Programa Pilares de la Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación del Gobierno de la Ciudad de México, véase, Meneses, 2021.

El Gobierno de la Ciudad de México adecuó albergues para familias que no podían cumplir con el distanciamiento social en su casa y el Instituto de Atención a Personas en Condiciones Prioritarias de la SIBISO realizó diferentes acciones para proteger a personas en situación de calle y/o en abandono social creando brigadas para realizar pruebas Covid, cuidados para la salud, alimentación, traslado a albergues transitorios y permanentes, atendiendo a un promedio de 2 150 personas (SIBISO, s.f.; Ruiz, 2020). Dentro del Plan de Reactivación Económica y Bienestar, se contemplaron acciones de protección social para adultos mayores, niñas, niños, adolescentes y jóvenes y mujeres, seis de ellas con apoyo del gobierno federal y con una inversión de 19 905 millones de MXN y cinco más directamente financiadas por el Gobierno de la Ciudad de México con recursos propios. Pero debe destacarse que la Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México, en coordinación con las 16 alcaldías, realizó campañas de prevención de la violencia familiar para proteger a las mujeres y las niñas y niños, ya que se registró un incremento de denuncias durante la pandemia. Para ello, se habilitaron líneas telefónicas de Locatel donde se recibían las denuncias, se mantuvieron abiertas las casas de acogida y, conjuntamente, con la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México, se entregaron alimentos y apoyos económicos a mujeres en situación de vulnerabilidad y a las trabajadoras sexuales. Asimismo, la Facultad de Psicología de UNAM se sumó a las tareas de este gobierno y ofreció apoyo en línea dado que fueron muchos los efectos emocionales de la pandemia sobre la población (Medina, 2021).

Algunos de los principales instrumentos del Gobierno de la Ciudad de México para enfrentar la pandemia se sintetizan en la tabla 1.

Tabla 1
 Principales instrumentos para atender la emergencia sanitaria
 Gobierno de la Ciudad de México 2020-2021

Acción	Mi beca para empezar
Descripción	Incremento de 500 MXN adicionales a las familias con estudiantes en primaria y secundaria.
Acción	Microcréditos a pequeñas y medianas empresas
Descripción	Prestamos de 10 000 MXN con 0.0 % de intereses para pagar en dos años para pequeñas y medianas empresas.
Acción	Apoyo al desempleo
Descripción	Apoyo de 1 500 MXN mensuales para 35 000 personas que han perdido sus empleos.
Acción	Compra de ventiladores
Descripción	Compra de ventiladores, mantenimiento y capacitación de uso al personal de salud.

(continuación)

Acción	Albergues para el personal de salud
Descripción	Firma de un convenio con la Asociación de Hoteles para otorgar al personal de salud hospedaje y alimentos durante la contingencia
Acción	Conferencias informativas y líneas de atención
Descripción	Entrega de reporte diario de avance de la contingencia de la ciudad y atención en línea para identificar síntomas y casos sospechosos.
Acción	Cierre de estaciones del sistema de transporte y señalización de zonas de alto riesgo
Descripción	Durante la fase 3 se dispuso el cierre de estaciones del metro, metro bus y tren ligero, sanitización diaria y uso obligatorio de cubre bocas y gel antibacterial, señalización de zonas de alto riesgo, reglas de sana distancia
Acción	Programa de Atención Prioritaria en 158 colonias, barrios y pueblos en semáforo rojo
Descripción	Se dispuso de 70 kioscos de atención para realizar pruebas de Covid-19, revisión de síntomas e identificación de casos sospechosos.
Acción	Comedores Sociales
Descripción	El programa de Comedores sociales, comunitarios y emergentes durante la contingencia mantiene abierto 378 comedores. Comedores móviles para ofrecer alimentación a los familiares de pacientes de Covid-19 afuera de algunos hospitales.
Acción	Albergues para población en situación de calle
Descripción	Disposición de albergues con las medidas y protocolos de bioseguridad.
Acción	Programa Mercomuna
Descripción	Este programa nace en Iztapalapa y se extendió a todas las alcaldías de la Ciudad de México. Entrega de vales para canjear por despensas en comercios de cada demarcación.
Acción	Higienización
Descripción	Jornadas de Higienización de espacios públicos (calles, jardines, parques, mercados, tianguis)
Acción	Programa “No estás sola”
Descripción	Espacios de denuncia y ayuda psicológica a las mujeres durante el aislamiento en casa.
Acción	Condonación impuesto predial
Descripción	Alivio económico con el 5.0 % del impuesto predial y de 100 % de deudas, recargos y gastos de ejecución generados durante los primeros tres bimestres del ejercicio fiscal 2020.

Fuente: elaboración propia con información contenida en GCDMX (2020, s.f.a, s.f.b).

Concordancia y discordancia entre los instrumentos de las políticas sociales del gobierno federal y local

Cuando se analizan las acciones de las instituciones del ejecutivo federal, encabezado por Andrés Manuel López Obrador y el de la Ciudad de México a cargo de Claudia Sheinbaum, se advierte claramente que existe una tendencia a la convergencia y complementariedad en la acción social desarrollada durante la emergencia sanitaria por las instituciones de ambos ejecutivos. Pero también se advierten importantes diferencias, dado que el gobierno local diseñó y aplicó algunos instrumentos originales de contención sanitaria, asistencia social, educativa, económica y fiscal con la intención de contrarrestar los efectos negativos generados por la pandemia en la gran metrópoli.

En un primer momento, ante la gravedad, intensidad y velocidad con la que se propagó el virus, las acciones de ambos gobiernos se enfocaron a atender la emergencia sanitaria. Cuando comenzó el gobierno de la 4T, se expuso la necesidad de reestructurar el fragmentado sistema de salud pública heredado de los gobiernos que adoptaron un modelo económico neoliberal. Para ello se propuso crear el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) y eliminar el Seguro Popular. Sin embargo, la pandemia contribuyó a que ese proceso de reestructuración fracasara, lo que contribuyó a un registro muy elevado e impreciso de número de personas que perdieron la vida (IGHS, 2021: 13). Una importante decisión fue el acuerdo de colaboración con hospitales privados para ofrecer servicios al público en general y la reorganización hospitalaria para destinar algunos exclusivamente a la atención de personas enfermas de Covid-19. Pero sin duda, en materia de salud la acción más importante, coordinada y eficaz fue la campaña de vacunación en la que participó de manera comprometida todo el personal del Gobierno de la Ciudad de México, en particular las Secretarías de Salud, Bienestar e Inclusión Social y de Educación, Ciencia, Innovación y Tecnología (GCDMX, s.f.b).

La ZMVM fue la región donde se registró el mayor número de casos de personas con Covid-19 y que dispuso de mejores condiciones hospitalarias dada la concentración de infraestructura y personal sanitarios en la capital de la república. El gobierno de la capital actuó en concordancia con la política de contención del virus diseñada por el gobierno federal, pero al constatar que el número de personas contagiadas y fallecidas se concentraba en las colonias populares localizadas en zonas centrales y periféricas, y en los pueblos originarios decidió crear el Programa de Atención Prioritaria en 158 colonias de la Ciudad, el cual se amplió en 2021 a 200 barrios habitados por población en condiciones de mayor vulnerabilidad, donde se crearon kioscos para realizar pruebas, se ofreció apoyo médico, se vacunó para prevenir otras enfermedades y se realizaron recorridos para detectar enfermos y ofrecer apoyo a las familias (Ziccardi y Figueroa, 2021).

El impacto de la pandemia fue desigual según grupos sociales, mostrando mayor letalidad los municipios más pobres del país (Ortiz-Hernández y Pérez-Sastre, 2020), por tanto,

el gobierno federal buscó destinar recursos para garantizar el acceso a los bienes básicos para la sobrevivencia de las familias en sus viviendas a fin de que se cumpliera el mandato “Quédate en casa” y el Gobierno de la Ciudad de México amplificó los apoyos otorgando becas a las y los estudiantes de primaria secundaria y preparatoria. Con estos instrumentos se garantizó un ingreso básico a las familias de menores recursos y se intentó a través del Programa Aprende en Casa que las niñas y niños continuaran sus estudios a través de contenidos ofrecidos por televisión. A pesar de ello, una de las principales consecuencias de la pandemia es el incremento en la deserción escolar en todos los niveles del sistema educativo. Según la Encuesta para la Medición del Impacto Covid-19 en la Educación, 435 000 estudiantes inscritos en el ciclo escolar 2019-2020 no continuaron sus estudios por motivos relacionados con la Covid-19 (INEGI, 2020: 10). Entre los instrumentos de apoyo económico debe señalarse que se garantizó que los alimentos llegaran a los centros de distribución y consumo en particular, a través de las grandes cadenas de supermercados y con ello aseguró el acceso a los alimentos en todas las ciudades del país y, en particular en las grandes metrópolis. El Gobierno de la Ciudad de México, los gobiernos de las alcaldías y los municipios metropolitanos de manera complementaria y con cierto grado de autonomía, prohibieron los tianguis callejeros, una de las principales formas de abastecimiento de los sectores populares, con la finalidad de controlar las condiciones de salubridad de las calles. Sin embargo, se apoyó a las multitudinarias pequeñas tiendas de abarrotes, principalmente localizadas en los barrios populares, creando el Programa Mercomuna.

Otros instrumentos creados por la Ciudad de México fueron de política fiscal. De esa manera, se estableció la condonación de 5 % del impuesto predial y de 100 % de deudas, recargos y gastos de ejecución en los tres primeros bimestres del ejercicio fiscal 2020 (GCDMX, s.f.a). Asimismo, en la capital se implementaron acciones para el aumento de ingresos, es decir, no sólo se entregó el anticipo de pagos o el ofrecimiento de créditos como hizo el gobierno federal, sino que se aumentó a 500 MXN la beca para estudiantes de primaria y secundaria y se otorgó un apoyo para 35 000 personas que perdieron sus empleos, tratando de garantizar un ingreso mínimo a los sectores populares, y así contrarrestar los graves efectos sociales generados por la pandemia, es decir, mientras el gobierno federal aplicó de manera predominante instrumentos financieros, el Gobierno de la Ciudad de México privilegió instrumentos de asistencia social, principalmente apoyos económicos: creación de becas a estudiantes de escuelas públicas y distribución de vales para adquirir alimentos. Igualmente, el gobierno local de la capital se destacó por realizar un importante esfuerzo para ofrecer la información completa sobre los apoyos económicos, siendo la entidad que mejor lo hizo entre todas las entidades del país (Cejudo, Gómez-Álvarez, Michel, Lugo, Trujillo, Pimienta y Campos, 2020: 32).⁷

⁷ La “completitud” de información es considerada por estos autores a partir de considerar tres atributos: montos, frecuencia y duración del apoyo.

De acuerdo con la prioridad que Morena ha otorgado a la atención de las necesidades de los grupos vulnerables, ambos gobiernos —local y federal— atendieron de manera semejante a las niñas, niños y adolescentes, sin embargo, hubo algunas diferencias. Mientras que el gobierno federal se concentró más en los jóvenes y la población indígena, el gobierno de la capital enfatizó la atención de las demandas de mujeres y adultos mayores. Por otra parte, mientras el gobierno federal intensificó la acción del Programa Sembrando Vida, dirigido a la población rural, el Gobierno de la Ciudad de México identificó y atendió las necesidades de la población en situación de calle, aplicando medidas para garantizar su alimentación, el traslado a los albergues y aceptaran la vacunación, lo cual no tuvo réplica a nivel federal (Ruiz, 2021).

Finalmente, el análisis más general de la estructura del gasto público realizado en estos años de vivir en pandemia constituye el principal indicador de la orientación de las políticas públicas gubernamentales, tal como lo han señalado otros autores. Un estudio realizado en América Latina indica que México, junto con Antigua y Barbuda y Nicaragua, fueron los únicos países de la región que no instauraron transferencias monetarias de emergencia para proteger a la población vulnerable (Cepal, 2021: 188-192). La premisa del gobierno de la 4T es que en México existen programas sociales de extensa cobertura y se aplican criterios de universalidad en el Programa de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores. Sin embargo, al asumir el supuesto de que la población vulnerable ya estaba cubierta por esos programas sociales, se omitió el hecho de que, en México, hay un porcentaje de la población que, sin ser considerada pobre, no tiene seguridad social, ni recibe transferencias monetarias, es decir, existen amplios colectivos sociales que no son población objetivo de los programas sociales y, dado que trabajan en el sector informal en la contingencia, perdieron sus ingresos y cayeron en una situación de mayor pobreza; se estima que esta población podía llegar a cifras tales por 24 millones de personas como en 2020 (Cejudo, Michel y de los Cobos, 2020). Por lo tanto, la estrategia del gobierno federal para contener los daños sociales de la pandemia, sobre todo en lo relacionado a los ingresos, fue francamente insuficiente.

En este sentido, el esfuerzo del gasto público fue bastante limitado cuando se compara con otros países, incluso dentro de la región. Según información del 6 de noviembre de 2020, el gasto público del gobierno de México para enfrentar la pandemia ascendía a 0.42 % del PIB y fue el tercero más bajo de 15 países latinoamericanos, sólo ligeramente mayor al de Ecuador y Uruguay. Cuando la comparación se realiza con países de América Latina similares al tamaño de su economía, el gasto de México es extremadamente limitado si se compra con 4.02 % del PIB que asignó Brasil o 2.23 % de Argentina (tabla 2).

Tabla 2
 América Latina y el Caribe
 Gasto estimado para atender la pandemia (2020)

País	Gasto estimado (en porcentaje del PIB)
Brasil	4.02
Bolivia	2.83
Perú	2.36
Argentina	2.23
El Salvador	1.85
Chile	1.83
Guatemala	1.78
Honduras	1.49
Costa Rica	1.27
Panamá	1.18
Colombia	1.16
Paraguay	1.14
México	0.42
Uruguay	0.14
Ecuador	0.13

Fuente: con base en la recopilación de medidas no contributivas de transferencias monetarias y en especie en respuesta a la crisis de la Covid-19 consideradas para la estimación de gasto (Cepal, 2021: 188-192).

El bajo gasto público que México presentó para la aplicación de instrumentos de política social y un esquema de protección social jerarquizado, caracterizó la respuesta de la política social del ámbito federal para tratar de contrarrestar los efectos más negativos generados por la pandemia. Esto explica, en gran medida, que la pobreza laboral —es decir, la población con ingreso inferior al costo de la canasta alimentaria— alcanzara su mayor nivel en el tercer trimestre de 2020, representando 46 % de la población. Si bien es cierto que en el siguiente año logró una reducción de 6.1 puntos porcentuales, aproximadamente, en el segundo trimestre de 2021, y de 5.7 puntos porcentuales en el cuarto trimestre del mismo año, sus niveles aún no son similares a los registrados previamente a la pandemia (CONEVAL, 2021).

En la Ciudad de México, por su parte, el gasto social estimado a partir de la inversión realizada en infraestructura educativa, salud, movilidad, servicios urbanos y áreas verdes

ascendió a 27 mil millones de MXN, mientras que 75 mil millones de MXN se destinaron a proyectos con inversión privada. Sin embargo, el fundamento de estas acciones no es enunciado como el reconocimiento del conjunto de derechos económicos-sociales y urbanos, y las garantías que debe ofrecer el gobierno en Ciudad de México por estar contenidas en su Constitución Política, sino crear 300 000 empleos directos (GCDMX, s.f.a). Asimismo, en algunos casos se dio continuidad a programas de trabajo y obras programadas con anterioridad y, en otros, como es el caso de los hospitales de Topilejo, Cuajimalpa y demás centros de salud, las obras respondieron a la necesidad de fortalecer la infraestructura hospitalaria de primer nivel, lo cual sin duda fue una decisión adecuada. Los mayores recursos se asignaron a obras de infraestructura para la movilidad, para que en el transporte público se pudiese respetar la llamada “sana distancia” entre pasajeros y se ofrecieron mejoras en las condiciones de salubridad. De igual forma, construir una planta potabilizadora fue una obra de infraestructura hidráulica indispensable en un momento en que se requería mejorar las condiciones de higiene en la Ciudad (GCDMX, s.f.a).

En relación con los instrumentos destinados garantizar que las familias pudiesen cumplir, con el mandato “quédate en casa”, el gobierno federal a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y el INFONAVIT, se pospuso el pago de cuotas por hipotecas durante dos trimestres. Sin embargo, al igual que en el caso del otorgamiento de créditos a comerciantes, esto incrementó el endeudamiento que ya existía en un elevado número de familias de los sectores populares y futuras investigaciones deberán analizar en qué medida cuando se produce la reactivación económica, se pudieron hacer frente a estas deudas contraídas durante la pandemia. (Ziccardi, 2021). También se otorgaron créditos para mejoramiento de vivienda y espacios públicos y el caso de la ciudad capital se puso en marcha el Plan de Reactivación Económica y Producción de Vivienda Incluyente, Popular y de Trabajadores en la Ciudad de México (PREVIT) impulsado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Ciudad de México (SEDUVI), una acción muy limitada en relación con las acciones habitacionales. En el mejor de los casos, se construyó un total de 8 354 viviendas, lo cual fue absolutamente insuficiente, si se tiene en cuenta las inmensas necesidades de mejorar las viviendas de los sectores populares y, precisamente, en situaciones de crisis es cuando se visibiliza la precariedad de sus condiciones materiales vida (Ziccardi, 2022). En el mismo sentido, ni el gobierno federal ni el local crearon instrumentos de protección para que, quienes habitaban una vivienda en renta, no estuvieran expuestos a un desalojo, a diferencia de lo ocurrido en otros países.

El Gobierno de la Ciudad de México y de las alcaldías —sobre todo las habitadas por los sectores de menores ingresos— se ocuparon de garantizar los servicios habitacionales básicos: recolección de basura y suministro de agua potable en las colonias cuyo acceso diario no estaba garantizado, distribuyéndola a través de pipas. En el caso del agua, inclusive se condonó el pago de deudas contraídas con anterioridad, sin embargo, en estas tareas fue

fundamental la acción que desarrollaron los gobiernos locales de las alcaldías del oriente de la Ciudad de México. De igual forma, se propuso recuperar algunos espacios públicos en condición de deterioro o que no contaban con un mantenimiento adecuado, pero no se incluyó a las organizaciones sociales y a las universidades —que cuentan con una gran experiencia en la materia— para trabajar conjuntamente para mejorar la calidad de vida de los sectores populares durante la emergencia.⁸

En la tabla 3 se exponen, de manera comparativa, los principales coincidencias y diferencias en los principales instrumentos de la política social aplicados por el gobierno federal y por el de la Ciudad de México.

Tabla 3
 Instrumentos de las políticas sociales del gobierno federal y
 de la Ciudad de México 2020-2021

Gobierno Federal	Gobierno de la Ciudad de México
<i>Acciones sanitarias</i>	<i>Acciones sanitarias</i>
Diseño y aplicación de la política sanitaria ante la pandemia global Reconversión del sistema hospitalario Convenio con establecimientos privados Campaña de vacunación gratuita a nivel nacional No promovió la realización de pruebas masivas No recomendó el uso de cubrebocas.	Programa de Atención “Colonias de Atención Prioritaria” Construcción de infraestructura hospitalaria e hidráulica Albergue para el personal sanitario Kioscos en colonias populares para realizar pruebas gratuitas de Covid-19 Recorridos en las calles para detectar contagios Apoyo hospitalario y de albergue a familias con miembros enfermos Recomendación de uso de cubrebocas Uso obligatorio para utilizar el transporte público Campaña de vacunación gratuita en las 16 alcaldías
<i>Predominio de instrumentos financieros</i>	<i>Predominio de instrumentos de asistencia social</i>

⁸ Sobre la experiencia del Programa de Mejoramiento de Vivienda y el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México, véase Mier y Terán, 2015; Mier y Terán, Vázquez y Ziccardi, 2012; Ziccardi, 2012.

(continuación)

Gobierno Federal	Gobierno de la Ciudad de México
<i>Instrumentos sociales</i> Adelanto de transferencias monetarias Ampliación de cobertura de algunos programas	<i>Instrumentos sociales</i> Creación de nuevos programas sociales Becas para estudiantes de los tres niveles educativos Adelanto de transferencias monetarias Suministro de agua en colonias populares
<i>Derecho a la alimentación</i> Acciones para garantizar el abasto en los centros comerciales	<i>Derecho a la alimentación</i> Programa Mercomuna Programa Comedores Sociales
<i>Instrumentos económicos y financieros</i> Otorgamiento de créditos a personas y empresas Seguro de desempleo para trabajadores del INFONAVIT Prórroga de pagos de cuotas de créditos Descuentos de cuotas patronales	<i>Instrumentos económicos y financieros</i> Otorgamiento de créditos a personas y empresas Apoyo a personas que perdieron empleos Prórroga de plazos para el cumplimiento de las obligaciones fiscales y de servicios Condonación de deudas y recargos por agua e impuesto predial
<i>Vivienda y espacios públicos</i> Créditos a la población para mejoramiento de viviendas Programa de Mejoramiento Urbano de espacios públicos No se otorgaron apoyos para la vivienda en renta	<i>Vivienda y espacios públicos</i> Construcción de un número muy pequeño de viviendas Se cerraron los espacios públicos (Pilares, Utopías) No se otorgaron apoyos para la vivienda en renta
<i>Acceso a la Información</i> Registro e información en línea sobre personas contagiadas y fallecidas, campaña de vacunación, recursos hospitalarios y humanos Conferencia diaria en TV abierta Limitada información sobre el uso de los recursos gubernamentales	<i>Acceso a la Información</i> Información sobre personas contagiadas y fallecidas, campaña de vacunación, recursos hospitalarios y humanos Conferencia diaria en TV abierta Información muy completa sobre el uso de los recursos de la ciudad

Fuente: elaboración propia a partir de la información analizada en este trabajo.

De este análisis surge la necesidad de observar y evaluar las acciones y los medios que se emplean en nuestro país para atender emergencias sociales de manera perentoria y así generar mejores condiciones materiales de vida para los sectores más vulnerables y de resiliencia social. Se requiere diseñar una eficaz acción intergubernamental en la que participen los diferentes ámbitos de gobierno y que muestren capacidad e interés en habilitar a las organizaciones sociales y civiles que han demostrado históricamente su compromiso y solidaridad ante las situaciones de riesgo y emergencia.

Reflexiones finales

La gravedad y magnitud de la pandemia global provocada por el virus SARS-CoV-2 se caracterizó por el rápido contagio y el elevado número de personas que, lamentablemente, perdieron la vida. A ello se sumó una profunda crisis económica generada por el cierre de un alto número de empresas y la caída del ingreso de las y los trabajadores. Todo ello obligó a transformar la vida social, el mundo del trabajo, los procesos de aprendizaje y la convivencia de las personas debiendo aceptar el distanciamiento social.

La Covid-19 puso en evidencia los graves problemas estructurales de México, las grandes desigualdades económicas, sociales y urbanas y las limitadas capacidades del Estado para hacer frente a una crisis sanitaria de magnitud inédita y de imprevisibles dimensiones; también visibilizó la concordancia y complementariedad en la aplicación de instrumentos del gobierno federal, los gobiernos estatales y el de la Ciudad de México.

Sin duda, la pandemia abonó al proceso de recentralización de tareas gubernamentales que el ejecutivo federal impulsó desde que inició el gobierno de Morena. La crisis sanitaria colocó en las autoridades de la Secretaría de Salud las acciones, el diseño de la estrategia hospitalaria y las campañas de vacunación, contando con el apoyo de la Secretaría de Relaciones Exteriores. La Secretaría de Bienestar Social y la Secretaría de Desarrollo Urbano Agrario, Territorial y Urbano, tuvieron a su cargo crear los instrumentos de asistencia social y protección de la vivienda, espacio de resguardo obligado para las personas y las familias al declararse la Jornada Nacional de Sana Distancia.

En el caso de la Ciudad de México, si bien la pandemia se presentó en un contexto de debilitamiento de las políticas sociales, la urgencia sanitaria llevó a movilizar un cúmulo de recursos humanos y económicos para actuar en concordancia con el gobierno federal, sin embargo, también demuestra su capacidad institucional para crear y aplicar instrumentos propios y hasta discordantes del ejecutivo federal para enfrentar la crisis sanitaria, como también se presentó en otras entidades del país. En este sentido, en la Ciudad de México se apeló al conocimiento de grupos de las ciencias de la salud para tomar decisiones y diseñar una política sanitaria acorde a la compleja realidad de la metrópoli, asumiendo esta gestión con

recursos propios. De igual manera, se preocupó por fortalecer los instrumentos de asistencia social ofreciendo garantías en la distribución de alimentos, garantizando un ingreso mínimo pero indispensable para las familias que vieron disminuir sus ingresos, ofreciendo protección a las mujeres ante situaciones de violencia y atención a las personas sin casa, suministrando el acceso al agua en colonias populares, aplicando pruebas Covid masivamente y haciendo obligatorio el uso de cubrebocas y de gel desinfectante en el transporte público de pasajeros; todos estos fueron instrumentos importantes de protección social y de contención de la pandemia. Sin embargo, no se habilitó a las organizaciones sociales y civiles y a la ciudadanía en general para realizar una acción colaborativa corresponsable, apelando a la energía social que ha mostrado la ciudad durante los sismos y en otras situaciones de riesgo social.

Sin duda, uno de los corolarios de la pandemia es la necesidad de emprender una profunda reestructuración del conjunto de las políticas sociales, del ámbito federal y local. Estudiar los sistemas, esquemas, acciones, recursos y resultados del entramado institucional de la política social durante este periodo emerge como un objetivo no sólo relevante sino imprescindible.

Sobre los autores

MANUEL MARTÍNEZ ESPINOZA es doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Salamanca. Catedrático del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) adscrito al Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (CESMECA-UNICACH). Sus líneas de investigación son: las concepciones, instituciones, acciones y resultados de la política social en México. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: “La política social de la cuarta transformación en México. Un balance del primer año de gobierno de López Obrador” (2021) *Revista Española de Ciencia Política* (55); “Política social y pobreza en la 4T” (2023) *Revista Mexicana de Sociología*, 85(esp.).

ALICIA ZICCARDI es doctora en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Investigadora Titular “C” del Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. Sus líneas de investigación son: pobreza urbana, desigualdad territorial y políticas sociales urbanas del ámbito local. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: *Habitabilidad, entorno urbano y aislamiento social. Una investigación en ocho ciudades mexicanas durante COVID 19* (2021) Ciudad de México: IIS-UNAM; “Derechos constitucionales y políticas sociales de la Ciudad de México” (2022) en Rolando Cordera y Alicia Ziccardi (comps.) *Las políticas sociales de México. Derechos constitucionales y arquitectura institucional 2000-2018*. Ciudad de México: IIS, UNAM/PUED, UNAM.

Referencias bibliográficas

- Álvarez, Lucía y Alicia Ziccardi (2015) “¿Cómo hacer efectivos los derechos ciudadanos? Las políticas de inclusión social de la ciudad de México” *Revista de Ciencias Sociales*, 7(27): 121-138 [en línea]. Disponible en: <<http://www.unq.edu.ar/catalogo/357-revista-de-ciencias-sociales-n-27.php>> [Consultado el 3 de agosto de 2022].
- Arias Guzmán, Erika; Chapa, Olivia y Patricia Solís (2021) “Vivienda y efectos de la Covid-19 en los municipios metropolitanos del Valle de México” en Ziccardi, Alicia (coord.) *Habitabilidad, entorno urbano y distanciamiento social. Una investigación en ocho ciudades mexicanas durante COVID-19*. Ciudad de México: Coordinación de Humanidades, UNAM, pp. 65-90.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2022) “Desempeño del Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares” en *Informe individual del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2020*. Ciudad de México: Grupo funcional desarrollo económico, pp. 89-93.

- Batthyány, Karina (2020) “Organización social del cuidado y crisis sanitaria en América Latina y el Caribe” *LASA Forum*, 51(3).
- Calderón Chelius, Miguel (2022) “La pobreza en México en el contexto de la Covid-19” *Cuadernos de Investigación* (22): 113-127 [en línea]. Disponible en: <<https://repo.ibero-puebla.mx/servicios/cuadernosInvestigacion/22/4/>>
- Cárdenas Sánchez, Enrique (2022) “Impactos sociales de la pandemia de la Covid a la luz de la política pública en México” *Economía UNAM*, 19(56): 56-78.
- Cejudo, Guillermo; Michel, Cynthia y Pablo de los Cobos (2020) “Sin empleo y sin protección social: los afectados por la pandemia” *Animal Político* [en línea]. 4 de diciembre. Disponible en: <<https://www.animalpolitico.com/intuiciones-y-evidencia/sin-empleo-y-sin-proteccion-social-los-afectados-por-la-pandemia/>> [Consultado el 15 de julio de 2022].
- Cejudo, Guillermo; Gómez-Álvarez, David; Michel, Cynthia; Lugo, Damián; Trujillo, Humberto; Pimienta, Calep y Juvenal Campos (2020) *Federalismo en COVID: ¿Cómo responden los gobiernos estatales a la pandemia?* [en línea]. Ciudad de México: CIDE. Disponible en: <<https://qroo.gob.mx/transparencia/federalismo-en-covid-como-responden-los-gobiernos-estatales-la-pandemia>>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2021) *Panorama Social de América Latina 2020*. Santiago: Cepal.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2020) *La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México*. Ciudad de México: CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2021) *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2020*. Ciudad de México: CONEVAL.
- Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (COPRED) (2021) *Impactos diferenciados. Efectos de la pandemia de COVID-19 en la situación laboral de las mujeres en México* [pdf]. Ciudad de México: COPRED. Disponible en: <<https://copred.cdmx.gob.mx/storage/app/media/impactos-diferenciados-efectos-de-la-pandemia-de-covid-19-en-la-situacion-laboral-de-las-mujeres-en-mexico.pdf>>
- Gobierno de la Ciudad de México (GCDMX) (s.f.a) *Reactivación Económica para el Bienestar de la Ciudad de México* [pdf]. Ciudad de México: Secretaría de Administración y Finanzas. Disponible en: <<https://www.sedeco.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Secretaria/reactivacion-economica.pdf>>
- Gobierno de la Ciudad de México (GCDMX) (s.f.b) “Reorientación del gasto público para apoyo a la salud y economía familiar” *Tercer Informe de Gobierno* [en línea]. Disponible en: <<https://informedegobierno.cdmx.gob.mx/acciones/reorientacion-del-gasto-publico-para-apoyo-a-la-salud-y-economia-familiar/>>

- Gobierno de la Ciudad de México (GCDMX) (2020) “Actuación en la pandemia” *Segundo Informe de Gobierno* [pdf]. Disponible en: <<https://informedegobierno.cdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2020/09/Resumen-Ejecutivo.pdf>>
- Institute for Global Health Sciences (IGHS) (2021) *La respuesta de México al COVID-19: estudio de caso*. California: Institute for Global Health Sciences, Universidad de California.
- Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE) (2020) *Educación y pandemia. Una visión académica* [pdf]. Ciudad de México: UNAM. Disponible en: <<http://www.dgei.unam.mx/hwp/wp-content/uploads/2021/05/bfcf7e54d6cc414013a2bf6daf-2f9da6.pdf>>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2020) *Encuesta para la Medición del Impacto COVID-19 en la Educación (ECOVID-ED) 2020* [pdf]. Ciudad de México: INEGI. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/investigacion/ecovided/2020/doc/ecovid_ed_2020_nota_tecnica.pdf>
- López Obrador, Andrés Manuel (2017) *2018 La salida. Decadencia y renacimiento de México*. Ciudad de México: Planeta.
- López Obrador, Andrés Manuel (AMLO) (2020) “Discurso del presidente Andrés Manuel López Obrador en su informe al pueblo de México” *AMLO* [en línea]. 5 de abril. Disponible en: <<https://lopezobrador.org.mx/2020/04/05/discurso-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-en-su-informe-al-pueblo-de-mexico/>>
- Medina Mora, María Elena (2021) “Covid-19 y los males del alma” *Nexos* (517).
- Mejía Reyes, Pablo; Reyes Hernández, Marlen Rocío y Reyna Vergara González (2022) “La pandemia de COVID-19 en la economía mexicana: condiciones iniciales, estrategias de política y efectos productivos” *Paradigma Económico*, 14(2): 55-83 [en línea]. Disponible en: <<https://paradigmaeconomico.uaemex.mx/article/view/19351>>
- Meneses, Marcela (2021) “Educación y trabajo: pilares de la ciudad” *Revista Ciencia*, 72(1): 68-76.
- Mier y Terán, Arturo (2015) “El mejoramiento de la vivienda como política pública. Lecciones del programa de mejoramiento de vivienda del GDF, 1998-2006” en Ziccardi, Alicia y Arsenio González (coord.) *Habitabilidad y política de vivienda*. Ciudad de México: PUEC, UNAM, pp. 443-455.
- Mier y Terán, Arturo; Vázquez, María Isabel y Alicia Ziccardi (2012) “Pobreza urbana, segregación residencial y mejoramiento del espacio público en la ciudad de México” en Ziccardi, Alicia (coord) *Ciudades del 2010. Entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*. Ciudad de México: PUEC, UNAM, pp. 689-724.
- Monroy-Gómez-Franco, Luis (2021) *Los impactos distributivos de la Covid-19 en México. Un balance preliminar* [pdf]. Documento de trabajo 01/2021. Centro de Estudios Espinosa Yglesias. Disponible en: <<https://ceey.org.mx/wp-content/uploads/2021/04/01-Monroy-G%C3%B3mez-Franco-2021.pdf>>

- Montes de Oca, Verónica (2020) “La Covid-19 en México y su impacto en las personas mayores” [pdf] en *Diálogos virtuales Desafíos en la protección de las personas mayores y sus derechos frente a la pandemia de la Covid-19*, Cepal, Santiago de Chile, 8 de octubre. Disponible en: <https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/veronica_montes_de_oca.pdf> [Consultado el 3 de marzo de 2022].
- Núñez Cetina, Saydi (2021) “Violencia contra las mujeres y feminicidio íntimo a la sombra de la Covid-19. Los efectos perversos del confinamiento” *Política y Cultura* (55): 99-119.
- Ortiz-Hernández, Luis y Miguel Ángel Pérez-Sastre (2020) “Inequidades sociales en la progresión de la COVID-19 en población mexicana” *Revista Panamericana de Salud Pública* (44) [en línea]. Disponible en: <<https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52680/v44e1062020.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> [Consultado el 15 de junio de 2022].
- Ponce de León, Samuel y Mauricio Rodríguez (2021) “La gestión de la pandemia: aprendiendo a nadar frente a un tsunami” en Heredia, Blanca y Hernán Gómez Bruera (coord.) *4T claves para descifrar el rompecabezas*. Ciudad de México: Grijalbo, pp. 359-378.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2021) *Desarrollo en México y COVID-19. Desafíos a un año y medio del inicio de la contingencia sanitaria* [pdf]. Ciudad de México: PNUD. Disponible en: <<https://mexico.un.org/sites/default/files/2021-12/Desarrollo%2520en%2520Mexico%2520y%2520COVID19%20%281%29.pdf>>
- Rodríguez Hernández, Cristina; Medrano Espinosa, Omar y Ariadne Hernández Sánchez (2021) “Salud mental de los mexicanos durante la pandemia de Covid-19” *Gaceta Médica de México*, 157(3). Disponible en: <https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0016-38132021000300228>
- Ruiz Coronel, Alí (2020) “En la calle no hay cuarentena. Lecciones de la pandemia que visibilizó a las personas en situación de calle” en *Las ciencias sociales y el coronavirus*. Ciudad de México: COMECOS, pp. 163-183.
- Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (SIBISO) (s.f.) *Acciones COVID-19* [en línea]. Disponible en: <<https://www.sibiso.cdmx.gob.mx/acciones-ante-covid-19>>
- Secretaría de Salud de la Ciudad de México (SEDESA) y Agencia Digital de Innovación Pública (ADIP) (s.f.) *Portal de información COVID de la Ciudad de México* [en línea]. Disponible en: <<https://covid19.cdmx.gob.mx/>> [Consultado el 29 de julio de 2021].
- Teruel Belismelis, Graciela y Víctor Hugo Pérez Hernández (2021) “Estudiando el bienestar durante la pandemia de Covid-19: la Encovid-19” *Revista Mexicana de Sociología*, 83(esp.): 125-167 [en línea]. Disponible en: <<http://revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/60071/53131>>
- Velázquez Leyer, Ricardo (2021) *Mexico's Social Policy Responses to Covid-19: A Path of Minimal Action* [pdf]. Bremen: University of Bremen. Disponible en: <https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/71809/ssoar-2021-velazquez_leyer-Mexicos_

- Social_Policy_Response_to.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-2021-velazquez_leyer-Mexicos_Social_Policy_Response_to.pdf>
- Yanes, Pablo (2021) “Innovaciones, desafíos y pendientes de la política social” en Heredia, Blanca y Hernán Gómez Bruera (coords.) *4T Claves para descifrar el rompecabezas*. Ciudad de México: Grijalbo, pp. 179-196.
- Yaschine, Iliana (2021) “Cobertura de programas sociales federales en tiempos de COVID-19” en Cordera, Rolando y Enrique Provencio (coord.) *Informe del Desarrollo en México. Coordenadas para el debate del desarrollo*. Ciudad de México: UNAM, pp. 178-187.
- Ziccardi, Alicia (2012) “Espacio público y participación ciudadana. El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México” *Gestión y Política Pública*, 21: 187-226.
- Ziccardi, Alicia (2015) “Cómo viven los mexicanos. Análisis regional de las condiciones de habitabilidad de la vivienda” en *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*. Ciudad de México: IIS, UNAM.
- Ziccardi, Alicia (coord.) (2021) *Habitabilidad, entorno urbano y distanciamiento social. Una investigación en ocho ciudades mexicanas durante COVID-19* [en línea]. Colección Cartas desde una pandemia. Correo Certificado. Ciudad de México: Coordinación de Humanidades e Instituto de Investigaciones Sociales. Disponible en: <<http://ru.iis.sociales.unam.mx/handle/IIS/5922>>
- Ziccardi, Alicia (2022) “Derechos constitucionales y políticas sociales de la Ciudad de México” en Cordera, Rolando y Alicia Ziccardi (coords.) *Las políticas sociales de México. Derechos constitucionales y arquitectura institucional*. Ciudad de México: IIS/PUED UNAM/ Siglo XXI, pp. 279-295.
- Ziccardi, Alicia (en prensa) “Desiguales condiciones de habitabilidad y distanciamiento social durante COVID-19” en Laclette, Juan Pedro y José Luis Morán (coord.) *Reflexiones para un futuro pospandémico*. Ciudad de México: UNAM.
- Ziccardi, Alicia y Diana Figueroa (2021) “Ciudad de México: condiciones habitacionales y distanciamiento social impuesto, Covid-19” *Revista Mexicana de Sociología*, 83(esp.): 31-60.