

Políticas públicas y sociales en México ante la pandemia

Public and social policies in Mexico in the face of the pandemic

*Timoteo Rivera Vicencio*²²

Resumen

Este volumen aborda temáticas, esencialmente relacionadas con el impacto de la pandemia por Covid-19 en el mundo. Se retoma la experiencia de cuatro países sobre los aspectos sanitario, educativo, económico, desempleo, entre otras; desde la perspectiva del Trabajo Social y la intervención de los gobiernos a través de estrategias para disminuir situaciones de riesgo, con la implementación de medidas preventivas de contención a través de los Sistemas de salud y las políticas públicas y sociales vigentes que emanan de las recomendaciones provenientes de los organismos internacionales.

Palabras clave: Políticas públicas, Política sociales, Pandemia, México

Abstract

This volume addresses issues, essentially related to the impact of the Covid-19 pandemic in the world. The experience of four countries on health, educational, economic, unemployment, among others, is taken up again; from the perspective of Social Work and the intervention of governments through strategies to reduce risk situations, with the implementation of preventive containment measures through the Health Systems and the current public and social policies that emanate from the recommendations coming from of international organizations.

Keywords: Public policies, Social policies, Pandemic, Mexico

Introducción

Culebro y Vicher (2020) se refieren a la influencia de los organismos internacionales en las políticas públicas en México para disminuir el impacto sanitario, económico y social, desde la perspectiva de la gestión de crisis transfronterizas, que implica incertidumbre y urgencia. Estos organismos generan políticas públicas, para incidir en el ámbito de los países miembros.

El papel que juegan los organismos internacionales puede ser distinto. Por ejemplo, en los primeros días de la pandemia organizaciones especializadas en

²² Universidad Veracruzana, trivera@uv.mx

salud jugaron un papel fundamental y tomaron decisiones en un sentido de urgencia, en las etapas post-crisis las organizaciones económicas, adoptan un rol más cercano al de asesor o facilitador de políticas públicas (Culebro y Vicher, 2020, p. 78).

1. México al inicio de la Pandemia

Ante los primeros casos de la pandemia del Covid-19, por recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Gobierno de México en el año 2020 decretó una reasignación del presupuesto, aplicando una reducción presupuestal y de austeridad, no reforma fiscal ni endeudamiento (Provencio, 2020); y aplicó medidas desde las políticas públicas, para la contención, a través de la Secretaría de salud, con un Sistema Nacional de Salud dividido en dos sectores: público y privado; y presentó el 20 de marzo la estrategia “Susana Distancia” parte de la Jornada Nacional de Sana Distancia, para evitar la propagación, según León (2020) para educar a los niños y que necesariamente se aplicó a toda la población. Ante la propagación del coronavirus, el 31 de marzo, el gobierno capitalino emitió la Declaratoria de Emergencia Sanitaria, de la cuarentena, y los servicios no esenciales, entre ellos, el cierre de centros educativos; el objetivo era aplanar la curva de contagios. Gradualmente se extendió al país.

En lo económico, según el Observatorio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2020) informó de los efectos de la pandemia en la economía, impactó principalmente a las pequeñas y medianas empresas y al sector informal por la falta de protección social. La Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), indicó que México tiene una población trabajadora:

De acuerdo con los datos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), en México se cuenta con un total de 126,661,703 millones de personas, de las cuales 57 millones son Población Económicamente Activa (PEA), de esta 55,352,304 millones cuentan con un empleo y alrededor de 2 millones están desempleados. De la población con empleo, 59.9 millones tiene un trabajo formal y 56.1 millones se encuentra en la informalidad (León, A. (2020, p. 20).

Los más afectados son los trabajadores de la economía informal: al cerrarse los establecimientos perdieron sus ingresos, exacerbándose las desigualdades existentes.

Ante esta situación, León (2020) plantea: en los primeros tres meses, el gobierno implementaría estrategias en materia de políticas sociales y políticas públicas para la atención e infraestructura médica de calidad y protección del empleo; sin embargo, García y Martínez (2020) consideran que el Sistema de salud está desmantelado, fragmentado, sometido a una baja asignación presupuestal; el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI), que sustituyó al Seguro Popular a partir del 1 de enero de 2020, sufrió de un recorte presupuestal, dejando en la vulnerabilidad a usuarios de estos servicios de salud, sin protección social.

En relación a las comorbilidades de la población en México:

“La Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2018, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la Secretaría de Salud y el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), presentan un panorama de las condiciones de salud y nutricionales en México, en donde se menciona que 8.6 millones de personas, de 20 años y más, reportan haber recibido un diagnóstico médico de diabetes, tres de cuatro mexicanos presentan un problema de sobre peso u obesidad; 15 millones han sido diagnosticadas con hipertensión” (ENSANUT, 2018, citado por García y Martínez, 2020, p. 30).

De acuerdo con el ENSANUT COVID 19 (2020), la situación para niños y adolescentes es la misma, ya que sigue prevaleciendo el sobrepeso y la obesidad en este grupo. Aseguran que se mantuvo la prevalencia debido a la permanencia por muchas horas frente a la pantalla y el sedentarismo que propició el confinamiento ante la pandemia. De acuerdo con la encuesta, 1 de cada 10 escolares no consumió agua, lo que aumentó más el riesgo de padecer en el futuro diversas enfermedades de tipo crónicas no transmisibles. Además, se encontró que más del 90% consumió bebidas con alto contenido de azúcares. Algo parecido sucedió con los adolescentes, prevaleció un patrón alto de consumo de bebidas endulzadas, así como alimentos con alto contenido de harinas refinadas, azúcar y sodio. En el caso de los adultos, el 74.1% presentan sobrepeso u obesidad, se observó que la prevalencia de la obesidad es mayor en el grupo entre los 30 y 59 años. Según los resultados, las mujeres tuvieron mayor tendencia a la obesidad en comparación con los hombres.

García y Martínez (2020) plantean, ante la actual situación de la población implica aplicar una política económica solidaria, no basta con programas asistenciales, transferencias monetarias producto de las políticas sociales focalizadas; se requieren proyectos sociales

sustentables, cooperativas, con capital endógeno, aprovechando los recursos comunitarios, para incentivar la economía local.

Ruíz (2020) analiza la crisis sanitaria, social y económica: reafirma el carácter fragmentado de la seguridad social, el acceso diferenciado a los servicios de salud, la precarización del empleo y la gran proporción de población empleada en el sector informal, precondiciones para la aplicación de las políticas públicas adoptadas para dar respuesta a los retos planteados por la pandemia. Parte del análisis del concepto Piso de Protección Social (PPS), como un derecho humano, retomado por la OIT y la OMS, conceptualizado como las políticas sociales que garantizan la seguridad de los ingresos y el acceso a los servicios sociales, principalmente para la protección de los grupos vulnerables. Considera la dimensión vertical, “una escalera de protección social”, seguridad social en alimentación, salud y educación para el potencial productivo. Estas medidas contribuyen a mitigar las crisis, con sistemas sólidos de protección social, incrementando el apoyo económico a hogares y empresas.

Para analizar el impacto de la pandemia, a inicios de 2020, se muestran algunos indicadores:

En México, no es la tasa de desempleo abierto la que captan los primeros impactos, sino las tasas de subocupación y de informalidad. Al iniciar 2020, la tasa de desocupación era 3.5% de la PEA; en tanto que la desocupación fue de 8.7% de la PEA en el primer trimestre de 2020, frente a 7% para el mismo trimestre de 2019, esto es, un aumento del 1.7%, mientras la tasa de informalidad laboral ascendió a 56.1% en diciembre de 2019. Previo a la adopción de medidas de distanciamiento social, la tasa de ocupación en este sector fue de 27.5% (INEGI, 2020, citado por Ruiz, 2020, p. 56).

La situación de subocupación y el tamaño del sector informal generan un escenario de precarización del empleo y empobrecimiento de los trabajadores en México. En relación con las carencias sociales, según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) en 2018, la situación se caracterizaba:

el 41.9% de la población se encontraba en situación de pobreza, 52.4 millones de personas, de las cuales, 9.3 millones, el 7.4%, sufren pobreza extrema. Si

atendemos a las carencias sociales, 20.2 millones de personas (16.2%) no tienen acceso a servicios de salud; 24.7 millones (19.8%) no cuentan con servicios básicos en la vivienda (incluida agua potable) y 71.7 millones de mexicanos (57.3%) están fuera de cualquier sistema de seguridad social. Por su parte, la proporción de la población vulnerable por ingresos era de 6.9% y aquella vulnerable por carencias sociales, 29.3% (CONEVAL, 2020, citado por Ruiz, 2020, p. 57).

El principal desafío para el país es reformar el sistema de protección social para garantizar los derechos sociales ciudadanos. Debe avanzarse en el cumplimiento de los derechos y la reducción de brechas entre diferentes grupos sociales en el país, así como diseñar instrumentos de política pública que igualen las oportunidades de toda la población. El Instituto Nacional de Salud para el Bienestar (INSABI) fue creado para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social, mantiene la estructura diferenciada, fragmentada y jerarquizada no distingue entre derechohabientes y usuarios; requiere de una renovación para mejorar el acceso efectivo a los servicios de salud de la población de regiones de alta y muy alta marginación. Con la creación del INSABI el gobierno afirma que el Proyecto de Salud estará basado en la atención primaria a la salud integral y en: “Garantizar que todos los mexicanos, independientemente de su condición laboral o socioeconómica, tengan acceso a servicios de salud, médicos y medicamentos gratuitos. Actualmente, 8 de cada 10 personas en el país declaran tener derecho a servicio médico (102.3 millones)” (Sánchez, Lugo y Huerta, 2020, p.130).

2. Programas sociales para mitigar efectos del COVID

En este contexto, el Estado garantiza la entrega de “un apoyo económico” a las personas con discapacidad, priorizando a menores de 18 años, indígenas y afromexicanos, hasta la edad de 64 años, y personas en situación de pobreza; así como la pensión no contributiva para personas mayores de 68 años, y becas a estudiantes de todos los niveles escolares del sistema de educación pública, con prioridad a los miembros de familias que se encuentren en condición de pobreza. Se mantiene la multiplicidad de programas de transferencia monetaria. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) considera la clasificación de las transferencias:

En cuanto a la población objetivo, se calcula el costo de transferencias para cinco grupos: i) todas las personas (universal); ii) toda la población en situación de pobreza; iii) todos los trabajadores informales de 18 a 64 años; iv) todos los niños, niñas y adolescentes de 0 a 17 años, y v) todas las personas mayores de 65 años. Las combinaciones de población objetivo, monto de las transferencias y duración deberán tomar en cuenta la realidad de cada país (CEPAL, 2020, p. 16).

En México, la aparición de la pandemia coincidió con el debilitamiento de la economía, a partir de la cual se agudizaron condiciones no favorables, estructurales como el tamaño del sector informal y de micro y pequeños negocios que dominan la estructura productiva y la oferta de empleo; la desigualdad y pobreza crónicas, y de tendencia, como el menor gasto de inversión pública en infraestructura social y servicios básicos, particularmente, en salud (Ruíz, 2020).

Reyes y Sánchez (2020) consideran, con el cierre de las instituciones educativas del país, se generó inmediatamente una brecha de equidad. La Encuesta Nacional sobre disponibilidad y uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (INEGI, 2020) presenta indicadores en la Tabla siguiente:

Tabla 1. Disponibilidad y uso de tecnología.

Indicadores	Porcentaje
Hogares que cuentan con computadora	44.2%
Cuenta con servicio de internet	60.6%

Fuente: INEGI. 2020, Módulo sobre disponibilidad y uso de tecnologías de la Información en los hogares (ENDUTIH).

Para proporcionar una enseñanza de calidad en línea se crearon redes de colaboración entre instituciones educativas de educación superior del país, del sector público y privado, utilizando otras plataformas para el intercambio de contenidos educativos. Sin embargo, el Estado mexicano aplicó un recorte presupuestal, que generó un profundo impacto en las universidades públicas. En las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), para la educación en línea, se utilizan aplicaciones de baja tecnología tradicionales, aunque existen innovaciones incipientes; la inteligencia artificial tiene el potencial para apoyar la docencia y el aprendizaje. Aunque ante la nueva normalidad las universidades seguirán sus formas tradicionales de enseñanza; en el regreso a clases la tecnología aportará nuevas interacciones innovadoras con los estudiantes.

En el campo de la salud mental (Guzmán, 2020), la pandemia ha desencadenado trastornos asociados al estrés, la ansiedad, el duelo y el aislamiento. Los problemas sociales se manifiestan en el maltrato infantil y en adolescentes, sin poder recurrir al apoyo interpersonal tanto formal como no formal; con los recursos digitales se dificulta la atención; esta situación genera un impacto negativo para la salud integral. Las estrategias y acciones del sistema mexicano de salud mental ante la pandemia, han sido proporcionar atención virtual, con la participación de instituciones educativas, hospitales y organizaciones. Existe un esfuerzo interinstitucional para la contención y atención de este tipo de problemas de salud.

En lo presupuestal, Según Sánchez, Lugo y Huerta (2020), lo destinado por el Gobierno de México para atender los problemas de salud no ha sido suficiente. El país cuenta con 11.4 hospitales públicos, y 28.6 privados con fines de lucro por cada millón de habitantes. La diferenciación en la protección en salud es un factor que influye para no alcanzar la expectativa del indicador de salud universal, por lo que México enfrenta un rezago en salud relacionado con pobreza y desigualdad.

Los retos ante la pandemia son la adquisición del equipo de protección personal para el personal de salud, los insumos médicos, la adquisición de medicamentos, el contar con el personal de salud suficiente, para la atención de los padecimientos que normalmente aquejan a la población y la alta demanda de hospitalización y en el primer nivel de atención, así como la adquisición y aplicación de pruebas masivas para el diagnóstico (Sánchez, Lugo y Huerta, 2020). De acuerdo a la página informática STATISTA (2022), del 24 de diciembre de 2020 al 17 de abril de 2022, el 65.78% de los mexicanos se han aplicado por lo menos una vacuna, mientras que el 61.35% ha recibido todas las vacunas necesarias para la inmunización.

El indicador del gasto total y el gasto público en salud, la Organización para el Desarrollo Económico (OCDE) estipula 9% como promedio del Producto Interno Bruto (PIB): en México ha ido disminuyendo, del 3.1 en 2015, al 2.8% en 2018 y en 2020 se aprobó un incremento del 0.18% del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), encontrándose en último lugar del gasto en salud, de los 37 países que integran este organismo.

Molina, Zuñiga y Díaz (2020) concluyen que la tasa de mortalidad por Covid-19 está siendo afectada por la pobreza, y la paralización de la economía, sobre todo la economía informal. Las posibilidades de que no empeore la economía son la mitigación por medidas

de tipo gubernamental como los programas sociales de sembrando vida, jóvenes construyendo el futuro y otros.

Según la OIT, desde antes de la pandemia existía una brecha de género en el acceso al empleo, la subutilización de mano de obra femenina es un indicador que sitúa a la baja desde 2016, y alcanza el 13.4% vs el 6,9% en 2019 (Feix, N., 2020).

Hemos presentado la implementación de programas sociales por el Gobierno Mexicano para disminuir el impacto de la pandemia en morbilidad y mortalidad de la población, y sus consecuencias diferenciadas en la economía formal e informal; en la calidad de los servicios educativos en línea y su cobertura; las medidas de transferencia de recursos a través de los programas sociales a sectores extremadamente vulnerables. La estrategia de vacunación ha sido definitivamente la mayor medida de contención del Covid-19, permitiendo gradualmente el regreso a actividades presenciales, a una nueva normalidad.

Conclusiones

La pandemia del COVID-19 ha representado un gran reto en atención a la salud, la morbilidad y mortalidad, es decir, la letalidad ha sido muy alta principalmente por las condiciones presupuestales y las condiciones institucionales para la protección de la salud de la población, que ha sido diferenciada, producto de la desigualdad estructural.

Las estrategias aplicadas por el gobierno mexicano tuvieron el propósito de contener la pandemia, sin embargo, la austeridad presupuestal ha sido una limitante, además la escasez de recursos humanos calificados, de infraestructura hospitalaria y equipamiento pertinente, contribuyeron a un déficit en la atención a la salud de la población.

La afectación ha sido diferenciada en sectores de la población, los más afectados han sido los trabajadores de la economía informal y sus familias, quienes tuvieron que salir del confinamiento para obtener sus ingresos y la desprotección social en salud en que se encuentran.

Referencias

- CEPAL (2020). *El desafío social en tiempos de COVID-19*, Informe Especial no. 3.
- Cifuentes-Faura, J. “ The role of social work in the field of education during

- COVID-19". *International Social Work*, 63(6), 2020, 795–797. <https://doi.org/10.1177/0020872820944994>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2018). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Socia 2018*. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/RESUME_N_EJECUTIVO_IEPDS2018.pdf
 - Culebro, J. E. y Vicher, M. D. (2020). La vinculación entre México y el ámbito internacional. El papel de los organismos internacionales ante la crisis del COVID-19. En Medel, C., Rodríguez, A., Jiménez G. R. y Martínez, R. (Editores) *México ante el COVID-19: Acciones y retos*, pp. 73-80. (1ª edición), Ciudad de México: Consejo Editorial H. Cámara de Diputados-Universidad Autónoma Metropolitana.
 - Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) (2018). Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2018. https://ensanut.insp.mx/encuestas/ensanut2018/doctos/informes/ensanut_2018_presentacion_resultados.pdf
 - Feix, N. (2020). México y la crisis del COVID-19 en el mundo del Trabajo: respuestas y desafíos. En *Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19*, Organización Internacional del Trabajo (OIT). https://www.ilo.org/mexico/publicaciones/WCMS_757364/lang--es/index.htm
 - García, A. M. y Martínez, P. (2020). *¿Cuál es el camino después de la pandemia por COVID-19?*. En Medel, C., Rodríguez, A., Jiménez G. R. y Martínez, R. (Editores) *México ante el COVID-19: Acciones y retos*, pp. 17-25. (1ª edición), Ciudad de México: Consejo Editorial H. Cámara de Diputados-Universidad Autónoma Metropolitana
 - González-Muzzio, C. (2013). El rol del lugar y el capital social en la resiliencia comunitaria posdesastre. Aproximaciones mediante un estudio de caso después del terremoto del 27/F. *Eure*, 39(117), 25–48. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612013000200002>
 - Guzmán, K. R. (2020). Retos en la salud mental ante el COVID-19. En Medel, C., Rodríguez, A., Jiménez G. R. y Martínez, R. (Editores) *México ante el COVID-19: Acciones y retos*, pp. 73-80. (1ª edición), Ciudad de México: Consejo Editorial H. Cámara de Diputados-Universidad Autónoma Metropolitana

- INEGI. (2019). *Encuesta Nacional sobre disponibilidad y uso de Tecnologías de la Información en los Hogares 2019*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/OtrTemEcon/ENDUTIH_2019.pdf
- León, A. (2020). Redes de cooperación y solidaridad ante la contingencia ocasionada por el COVID-19. En Medel, C., Rodríguez, A., Jiménez G. R. y Martínez, R. (Editores) *México ante el COVID-19: Acciones y retos*, pp. 17-25. (1ª edición), Ciudad de México: Consejo Editorial H. Cámara de Diputados-Universidad Autónoma Metropolitana.
- Molina, R. E., Zuñiga, C. y Díaz, J. (2020). Aproximación inicial del impacto económico por COVID-19 a través de una enfermedad trazadora en México. En Medel, C., Rodríguez, A., Jiménez G. R. y Martínez, R. (Editores) en *México ante el COVID-19: Acciones y retos*, pp. 175-184. (1ª edición), Ciudad de México: Consejo Editorial H. Cámara de Diputados-Universidad Autónoma Metropolitana
- Organización Internacional del Trabajo (OIT)(2020). La COVID-19 y el mundo del Trabajo.
Disponible en: <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/lang-es/index.htm>
- Provencio, E. (2020). Política y Covid-19 en México en 2020. En *Journal Economic Leterature*, Vol.17, (51), pp.262-281
- Reyes, J. J. y Sánchez, Y. M. (2020) Retos y oportunidades para la educación frente a COVID-19. En Medel, C., Rodríguez, A., Jiménez G. R. y Martínez, R. (Editores) *México ante el COVID-19: Acciones y retos*, pp. 73-80. (1ª edición), Ciudad de México: Consejo Editorial H. Cámara de Diputados-Universidad Autónoma Metropolitana
- Ruiz, C. (2020). COVID-19 y protección social en México. La oportunidad para superar insuficiencia y segmentación. En Medel, C., Rodríguez, A., Jiménez G. R. y Martínez, R. (Editores) *México ante el COVID-19: Acciones y retos*, pp. 73-80. (1ª edición), Ciudad de México: Consejo Editorial H. Cámara de Diputados-Universidad Autónoma Metropolitana observatorio
- Sánchez, K., Lugo, N. y Huerta, S. G. (2020). Retos e implicaciones en el Sistema de Salud por la pandemia del COVID-19. En Medel, C., Rodríguez, A., Jiménez G. R. y Martínez, R. (Editores) *México ante el COVID-19: Acciones y retos*, pp. 73-80. (1ª edición), Ciudad de México: Consejo Editorial H. Cámara de Diputados-Universidad Autónoma Metropolitana.

- Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS). (2020). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*. Disponible en: <http://www.stps.gob.mx/gobmx/estadisticas/pdf/perfiles/perfil%20nacional.pdf>
- STATISTA. (2022). Total de la población vacuna parcial y totalmente contra el coronavirus en México. Disponible en <https://es.statista.com/estadisticas/1207749/porcentaje-vacunados-inmunizados-covid-19-mexico/>

Recibido: octubre 8 de 2022

Aceptado: octubre 27 de 2022