



GOBIERNO DE LA
CIUDAD DE MÉXICO

CONSEJO DE EVALUACIÓN DEL
DESARROLLO SOCIAL DE LA CIUDAD
DE MÉXICO
Dirección General

IMPACTO DEL COVID-19 EN LA POBREZA Y EN LA POBLACIÓN EN RIESGO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

(DOCUMENTO DE TRABAJO)

**Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de
México
(Evalúa)**

Dra. Araceli Damián González



Contenido

Impacto del COVID-19 en la pobreza y en la población en riesgo en la Ciudad de México.....	1
I Introducción.....	3
II Pobreza y desigualdad en la Ciudad de México antes de la pandemia.....	3
III Crecimiento económico y pobreza: proyecciones para la Ciudad de México en el contexto de la pandemia	10
IV Índice de vulnerabilidad en la estabilidad del ingreso de los hogares	15
V Programas y acciones sociales de la Ciudad de México y de las alcaldías en el contexto de la pandemia	25
V.I Principales cambios de la política social a partir de la emergencia sanitaria.....	28
V.II Nuevos programas y acciones sociales de la Ciudad de México y de las alcaldías para enfrentar la pandemia.....	31
VI. A modo de conclusión.....	36
VII Referencias bibliográficas	38



I. Introducción

El presente documento tiene como objetivo general estimar algunos de los impactos de la pandemia del COVID-19 en la calidad de vida de la población de la Ciudad de México, de acuerdo con los siguientes objetivos particulares:

- a) Describir la situación de pobreza en la Ciudad, con base en las estimaciones realizadas por el Consejo de Evaluación.
- b) Determinar la elasticidad del Producto Interno Bruto y la pobreza multidimensional a nivel nacional y Ciudad de México entre 1994-2018.
- c) Clasificar a los hogares de acuerdo con el riesgo de afectación en el nivel de vida, con base en el índice de vulnerabilidad en la estabilidad de los ingresos, elaborado por Evalúa.
- d) Presentar los principales programas y estrategias en materia social del Gobierno de la Ciudad de México y de las alcaldías y los cambios implementados para enfrentar el COVID-19.

La Ciudad de México es un espacio de abismales contrastes. En su geografía cohabitan los mundos segregados de la riqueza extrema y de la pobreza lacerante; en 2018 el 10% de la población más rica acumuló el 60% del ingreso, mientras que el 40% más pobre tuvo solamente el 8% del mismo. Se trata de cifras de desigualdad superiores a las del promedio nacional (Evalúa, 2020). La ciudad es también el epicentro económico y social del país, donde se ubican y despliegan sobre el territorio procesos neurálgicos para el desarrollo y el funcionamiento del conjunto de la economía nacional. Ello explica que históricamente determinadas tendencias y corrientes económicas y políticas surgidas en la ciudad hayan tenido un poderoso arrastre sobre el resto de los estados de la república. En ese sentido, la capital está llamada a jugar un rol protagónico en el actual contexto, marcado por el impacto generado por la crisis del COVID-19 y las respuestas que desde el poder político se están articulando para enfrentarla.

II. Pobreza y desigualdad en la Ciudad de México antes de la pandemia

El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (Evalúa) es la entidad encargada de realizar las mediciones oficiales de pobreza en la Ciudad. Para tales fines, utiliza el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP), que es distinto al empleado por Coneval. El método que implementa Evalúa es el único multidimensional que identifica la pobreza mediante

la integración de tres dimensiones: ingreso, necesidades básicas insatisfechas (NBI) y tiempo.¹ Además de tener una metodología multidimensional distinta a CONEVAL, los umbrales utilizados en el MMIP permiten conocer con mayor precisión las carencias que padece la población. Por ejemplo, en abasto de agua, Coneval identifica con carencia sólo a 1.4% de la población de la Ciudad de México, que corresponde a las personas que no disponen de agua dentro de la vivienda o terreno y que se abastecen por pipa o acarreo de río, pozo, llave pública u otra vivienda. En Evalúa se identifica a 23.8% con privación, ya que se incluye también dentro de la población carenciada a quienes cuentan con llave dentro del terreno, pero fuera de la vivienda; además se considera la frecuencia en el abasto, presentando privación los que reciben agua cada tercer día o de manera más esporádica.²

Tabla 1. México y la Ciudad de México: pobreza según estratos del MMIP, 2012 y 2018 (porcentaje de población)

Estratos de MMIP/ Año	México		Ciudad de México	
	2012	2018	2012	2018
Pobreza Extrema	40.9	36.8	19.7	19.6
Pobreza Moderada	32.0	35.9	31.0	32.9
Pobreza Total	72.9	72.7	50.7	52.5
Sin Pobreza	27.1	27.6	49.3	47.5

Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), INEGI.

En la tabla 1 podemos observar que de 2012 a 2018 la pobreza multidimensional en el país se mantuvo sin cambios (de 72.9 a 72.7%), mientras que la pobreza extrema bajó cuatro puntos porcentuales, al pasar de 40.9 a 36.8%; en cambio, en la Ciudad la pobreza extrema³ se mantuvo prácticamente sin cambios (de 19.7% a 19.6%), mientras que la total aumentó de 50.7 a 52.5%, como resultado del aumento en la pobreza moderada.⁴ El crecimiento de la pobreza

¹ La medición de la pobreza por ingresos establece una Línea de Pobreza (LP) con una metodología innovadora que considera los requerimientos de ingreso por hogar, tomando en cuenta las economías de escala, así como el tamaño de éste, y la edad y sexo de sus integrantes. De igual forma, en materia de tiempo, establece requerimientos para el trabajo doméstico y cuidados, trabajo extra doméstico, estudios, descanso y tiempo libre. Por otra parte, en la dimensión de NBI considera los indicadores de vivienda, servicios de la vivienda (agua, drenaje y excusado), bienes durables, educación, salud, seguridad social, disponibilidad de teléfono y adecuación energética.

² Para conocer la metodología utilizada en Evalúa se puede consultar <https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5d5/2ef/613/5d52ef6138d95302216150.pdf>

³ La pobreza extrema está constituida por la población que satisface en promedio menos de 66% de las normas en los indicadores del MMIP.

⁴ Quienes se encuentran en pobreza moderada satisfacen 66% y menos de 100% de las normas.

multidimensional en el periodo respondió a un deterioro, tanto del ingreso, como de las condiciones de la adecuación sanitaria, sobre todo por una reducción en la frecuencia del abasto de agua en la Ciudad.

En lo que respecta al impacto más severo provocado por las medidas de contención ante la pandemia y la crisis económica latente, la dimensión de ingresos es la que se verá más afectada, por ello la relevancia de analizar la tabla 2, en la que se observa que más de un 41% de los habitantes de la ciudad sufren de este tipo de pobreza; 18.5% en una situación pobreza extrema. Como veremos más adelante, en este estrato se ubica una parte importante de los menores de la primera infancia (hasta 5 años). De igual, forma, quienes están en pobreza moderada tienen un número relevante de menores de edad.

Tabla 2. Ciudad de México: pobreza por ingresos 2018 (porcentaje de población)

Estratos	Porcentaje			Intensidad de la carencia		
	Ingreso	NBI	Tiempo	Ingresos	NBI	Tiempo
Pobreza extrema	18.5%	15.6%	19.9%	0.495	0.457	0.596
Pobreza moderada	22.6%	39.6%	27.8%	0.174	0.155	0.139
Pobreza Total	41.1%	55.2%	47.6%	0.318	0.240	0.330
Satisfacción mínima	28.9%	15.0%	11.1%			
Estrato medio	22.1%	28.6%	33.9%			
Estrato alto	7.9%	1.2%	7.3%			
Sin pobreza	58.9%	44.8%	52.4%			
Población Total	100.0%	100.0%	100.0%			

Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), INEGI.

Por otra parte, se debe considerar que el estrato más representativo es el de satisfacción mínima, aquella población cuyo ingreso es igual a la línea de pobreza o ligeramente superior (en no más de 10%). Se trata de personas sobre las que existe un margen muy pequeño (4% en promedio) para evitar la pobreza por ingresos. Por esta razón debe considerarse a este grupo poblacional dentro de los que se encuentran en una situación de riesgo, ya que una disminución en sus ingresos acarrearía impactos negativos en su bienestar y, de segundo orden, en la demanda y el consumo agregado. La tabla muestra también la carencia en las otras dos dimensiones del MMIP,

la de NBI fue de 55.2% y la de tiempo asciende a 47.6% de la población. Asimismo, observamos las intensidades de la pobreza en cada dimensión, por estratos. Resalta el estrato de quienes se encuentran en pobreza extrema, que en materia de ingreso cuentan en promedio un poco menos de la mitad de lo requerido según las normas, mientras que la población en pobreza moderada tiene un ingreso promedio 17.4% menor a lo requerido para evitar esta condición.

En la tabla 3 se aprecian los niveles de carencia y su intensidad por cada una de las dimensiones que mide los componentes que conforman la dimensión de NBI. Como se observa, como producto de las elevadas tasas de informalidad laboral, hay una gran prevalencia de carencias en el acceso a la seguridad social (43.5%), lo que produce que grandes masas de población se encuentren sin protección frente a los riesgos generados por la vejez, la enfermedad y otros, como el que se vive ahora, en el que se combina una situación de emergencia sanitaria con crisis económica. Otra de las dimensiones que requiere atención, sobre todo por las dificultades que impone para el debido cuidado a la salud, es la de la vivienda, ya que 49.2% de la población habita en lugares que presentan algún grado de privación. Es importante señalar que la mayor carencia se presenta en el subdimensión de hacinamiento y, con menor grado, en la de calidad de materiales. Lo anterior, es resultado del desdoblamiento de familias, como ocurre con parejas jóvenes que habitan en casa de los padres, por ejemplo.

Tabla 3. Ciudad de México: Incidencia (H, expresado en porcentaje) e intensidad (I) de las carencias en los componentes de NBI, 2012-2018

<i>Dimensiones</i>	<i>Incidencia (H) en %</i>				<i>Intensidad (I)</i>			
	2012	2014	2016	2018	2012	2014	2016	2018
<i>Vivienda (calidad y espacio)</i>	49.4	47.0	49.8	49.2	0.388	0.367	0.369	0.351
<i>Seguridad social</i>	47.5	42.2	42.9	43.5	0.991	0.986	0.989	0.987
<i>Servicios sanitarios (agua drenaje y excusado)</i>	37.2	32.3	36.8	40.5	0.447	0.417	0.441	0.424
<i>Educación</i>	30.4	28.9	28.9	28.3	0.422	0.448	0.437	0.414
<i>Salud</i>	26.6	23.1	24.4	26.0	0.616	0.627	0.598	0.621
<i>Bienes durables</i>	21.7	15.7	16.4	18.6	0.276	0.223	0.262	0.261
<i>Teléfono fijo o celular</i>	7.5	7.1	3.9	2.8	1.000	1.000	1.000	1.000
<i>Combustible y electricidad</i>	0.8	0.2	0.7	0.5	0.200	0.200	0.200	0.201

Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), INEGI.



Por otra parte, un indicador importante frente a la pandemia es el porcentaje de población sin acceso a los servicios de salud o la que contaba con acceso parcial, al sólo tener el Seguro Popular⁵. De esta forma, la carencia ascendía en 2018 a 26% de la población y, como se observa en la tabla 3, este indicador tuvo una mejora en 2014 para posteriormente presentar un retroceso. Si bien durante la pandemia el gobierno, tanto federal como local han establecido que se atenderá a cualquier persona con síntomas de Covid 19 en los hospitales de la Ciudad y el país, es relevante evaluar en qué medida se podrá mantener este tipo de servicios a población abierta en futuros rebrotes, qué ocurrirá con los materiales e insumos adquiridos para la pandemia y cómo establecer una estrategia de reducción y contención de enfermedades como la diabetes, obesidad e hipertensión, tanto para población abierta como para los afiliados a las instituciones de salud. Finalmente, de las dimensiones relevantes a considerar con relación a la pandemia, vale la pena señalar que será necesario atender de manera prioritaria las carencias en los servicios sanitarios (sobre todo en materia de frecuencia de abasto agua), ya que 40% de la población se encuentra en carencia por esta dimensión y el porcentaje con privación aumentó entre 2012 y 2018.

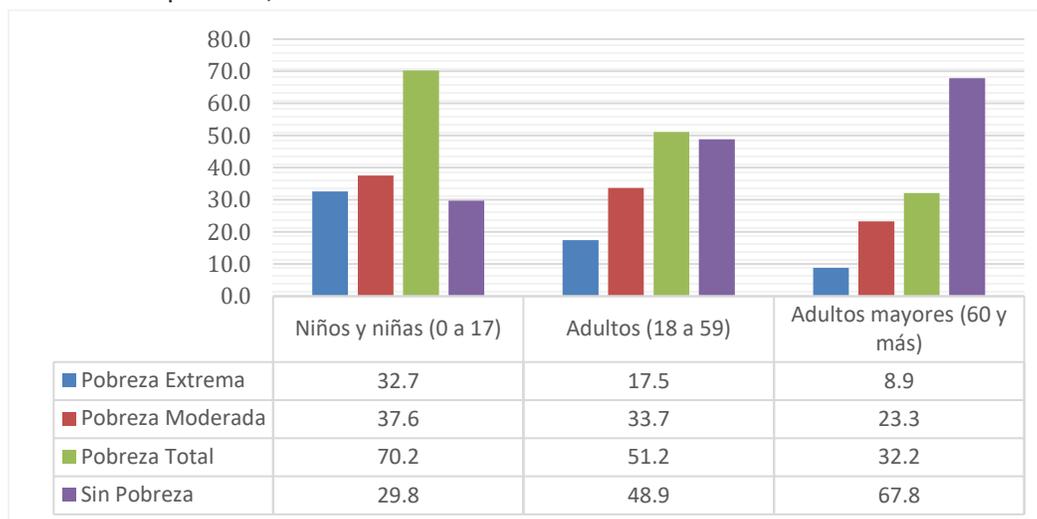
Por otra parte, es necesario identificar, además de las dimensiones sobre las cuales es necesario actuar desde la política social para reducir los impactos negativos de la pandemia, a los grupos de edad y territorios en los que las carencias son más agudas. Por un lado, tenemos que existe una relación inversa entre pobreza y edad, siendo la infancia el grupo poblacional que más la padece.

En la Gráfica 1, se observa que 70.2% de las niñas y niños de 0 a 17 años vivía en pobreza, en 2018, mientras que entre los adultos de 18 a 59 la padecía 51.2% y sólo 32.2% de los adultos mayores se encontraba en esta situación. Un comportamiento similar encontramos en los estratos de pobreza extrema y moderada: en ambos casos la pobreza fue mucho más elevada entre los menores de edad, particularmente en lo que se refiere a pobreza extrema, ya que 32.7% de ellos la padece, mientras que en los adultos de hasta 59 años baja a 17.5% y en los mayores de 60 años a 8.9% (véase gráfica 1)

⁵ El Seguro Popular sólo cubría alrededor del 10% de las intervenciones recomendadas por la Organización Panamericana de la Salud.



Gráfica 1. Ciudad de México: niñas y niños, jóvenes y adultos mayores, porcentajes de población según estratos de pobreza, 2018



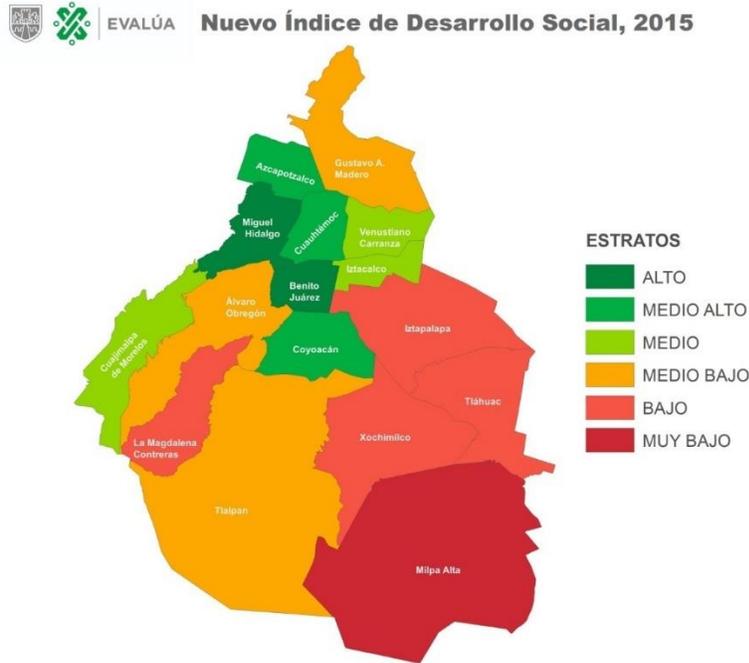
Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), INEGI.

En lo que respecta a cómo se manifiestan las carencias en el territorial, en el Mapa 1 se muestran las Alcaldías clasificadas de acuerdo con el valor alcanzado en el Índice de Desarrollo Social (IDS), calculado con base en la Encuesta Intercensal, 2015, que tiene información representativa a nivel de Alcaldía. El índice está construido con información referente sólo a las dimensiones de NBI. En términos de lo que puede significar una focalización territorial, es importante conocer las zonas con mayor carencia. Así, Milpa Alta es la Alcaldía con el IDS bajo, seguida por Xochimilco e Iztapalapa con un IDS medio bajo. No obstante, aun cuando Milpa Alta tienen las mayores carencias, es la de menor tamaño de población; en cambio, dado el tamaño de población en la alcaldía de Iztapalapa, ésta es la que requiere una mayor cantidad de recursos, aun cuando se encuentre en mejor situación relativa a Milpa Alta.

Por otra parte, sólo tenemos información a un nivel de desagregación más bajo para 2010 y, como se observa en el Mapa 2 al interior de las alcaldías las condiciones de vida son bastante heterogéneas, contando con zonas de súper lujo y aguda pobreza en una misma demarcación política, por lo que será necesario realizar una estimación futura, con base en los resultados del Censo 2020 para poder ubicar con mayor precisión las zonas que requieren mayor atención.

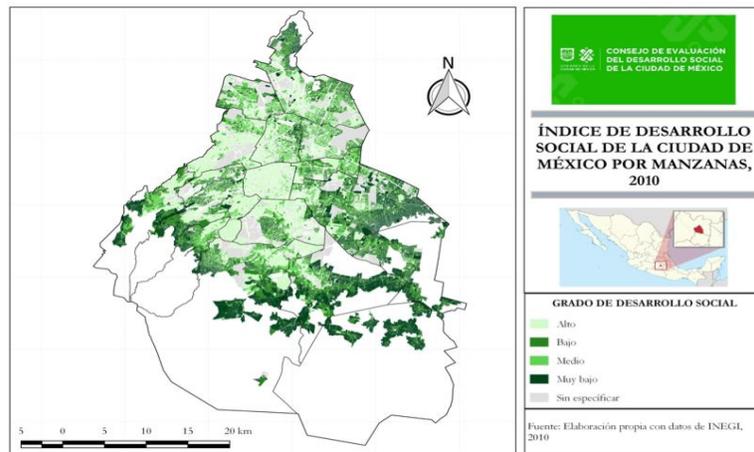


Mapa 1. Ciudad de México:



Fuente: Elaborado por el Consejo de Evaluación para el Desarrollo Social de la Ciudad de México EVALÚA, con datos de la Encuesta Intercensal (INEGI, 2015)

Mapa 1. Ciudad de México, IDC por manzana, 2010



Fuente: Evalúa Ciudad de México, con base en el Censo 2010.



III. Crecimiento económico y pobreza: proyecciones para la Ciudad de México en el contexto de la pandemia⁶

Durante largo tiempo el pensamiento económico dominante ha establecido, particularmente para los países en vías de desarrollo, un nexo robusto entre crecimiento del producto y reducción de la pobreza. El crecimiento dejó de entenderse como un medio para transformarse, en términos de condiciones de vida, en un fin en sí mismo. No obstante, se ha ido abriendo paso un nuevo consenso en la literatura alrededor de que el crecimiento económico no es sinónimo de desarrollo, ni tampoco resulta suficiente para garantizar el bienestar material de la población (Griffin, K., 2001). Sin embargo, también existe acuerdo generalizado en que para promover el desarrollo y garantizar niveles mínimos de bienestar se requiere un entorno macroeconómico de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB). Es decir, la fórmula que parece más convincente para relacionar crecimiento económico y condiciones de vida es la que establece que la expansión del producto sería condición necesaria pero no suficiente del desarrollo humano. Es entonces cuando reaparece la noción de redistribución. El paradigma clásico de crecer para redistribuir se ha visto recientemente invertido y se postula que la condición de posibilidad de la expansión del producto es precisamente la redistribución y la dinamización de la demanda agregada; es decir, distribuir y crecer simultáneamente.

Las políticas del Consenso de Washington aplicadas en América Latina y en otras regiones han mostrado empíricamente su incapacidad para generar un entorno de elevado crecimiento económico en la mayoría de los países donde se han implementado. En los raros casos en los que se ha conseguido dinamizar el crecimiento económico, los resultados desde el punto de vista de los indicadores de desigualdad, pobreza y bienestar han sido nítidamente insuficientes, cuando no abiertamente regresivos (Filmus, D., y Rosso L. (comp.), 2019). En ese mismo sentido, los estudios sobre el desarrollo han sufrido una sacudida fundamental a raíz de la experiencia del sudeste asiático, región donde la apertura externa se ha combinado con políticas económicas y sociales heterodoxas que han mostrado alentadores resultados.

En México, el análisis empírico muestra una elevada elasticidad de la pobreza a las variaciones en el crecimiento del PIB. La relación entre crecimiento del PIB y aumento de la pobreza es inversa; se constata que ante un aumento del PIB de un 1%, se reduce la pobreza multidimensional en 0.13% y la pobreza por ingresos en 0.15%; en la Ciudad las reducciones de pobreza serían de 0.35% y 0.36% por cada punto porcentual de expansión del producto (véanse Gráficas 2 y 3).

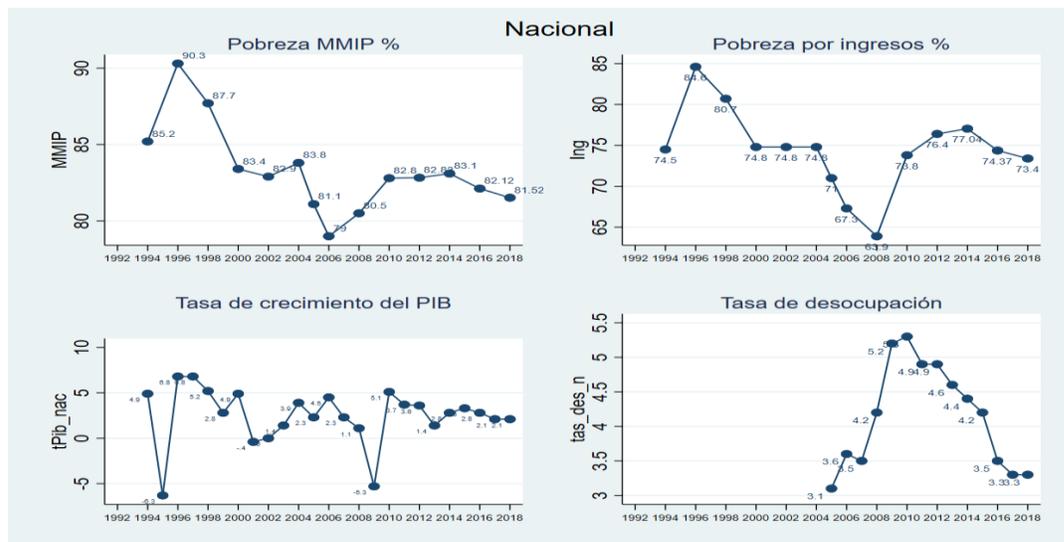
⁶ A diferencia del resto del texto del documento, el ingreso de los hogares en la serie que se presenta en esta sección no está ajustado a Cuentas Nacionales, por lo que los datos no son comparables.



Lo primero que resulta fundamental subrayar es que, en comparación con el conjunto del país, en la Ciudad de México se observa una mayor elasticidad de la pobreza con relación a los cambios positivos registrados en las tasas de crecimiento económico. Es decir, en términos de pobreza, ocupación, empleo y bienestar, la Ciudad de México sería más sensible que otras entidades federativas a las trayectorias experimentadas por la evolución del PIB. Ello se relaciona de forma lógica con la citada naturaleza de la capital como epicentro económico, comercial, turístico y logístico del país.

No obstante, para el análisis estadístico de las recesiones no se cuenta con suficientes observaciones en el periodo estudiado para realizar extrapolaciones. Aun así, podemos observar ciertas diferencias. Durante la crisis de 1994 la pobreza por ingresos subió en el país 10.1 puntos porcentuales y en la Ciudad 7.6 puntos, que dadas las diferencias en el porcentaje inicial de pobreza (en 1994), en términos relativos hubo un aumento similar (13.4% y 12.24%). No tenemos información representativa para la Ciudad de México para todo el periodo de análisis, pero le tomó al país cuatro años para regresar al nivel de pobreza de 1994.

Gráfica 2. Pobreza, desocupación y crecimiento del PIB a nivel nacional (1992-2018)

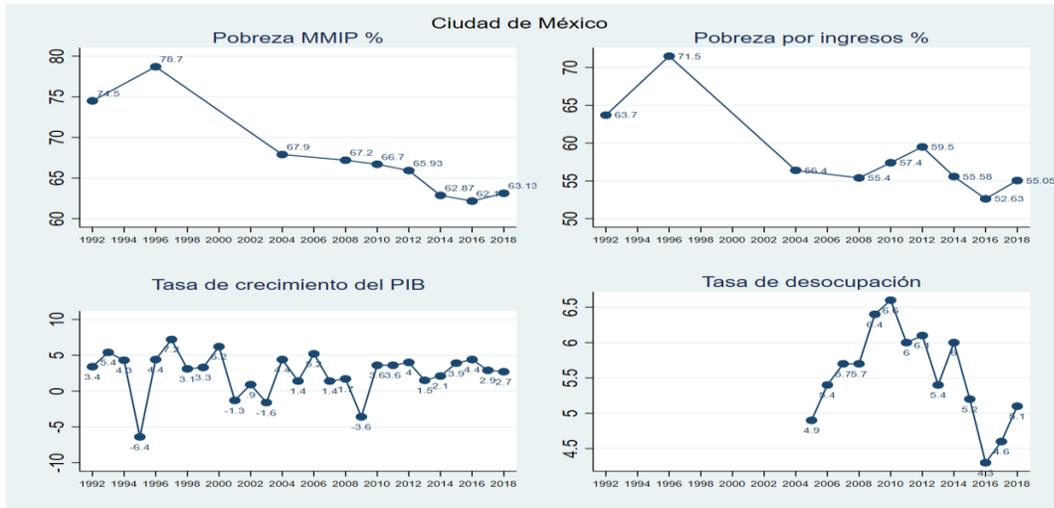


Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de datos de INEGI y EVALÚA (2020)

La crisis de 2008-2010 afectó mucho más al país que a la Ciudad. La pobreza creció diez puntos porcentuales en México (pasó de 63,9% a 73,8%) y sólo dos en la Ciudad (de 55,4 a 55,7%). En ambos ámbitos continuó creciendo y llegó en 2014 a su nivel más alto en el país, mientras que en 2012 y continuó a la baja hasta 2016.



Gráfica 3. Pobreza, desocupación y crecimiento del PIB en la Ciudad de México (1992-2018)



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de datos de INEGI y Evalúa (2020)

Un escenario probable en la actual crisis económica postula que los indicadores sociales que se verán más afectados serán la tasa de desocupación y la pobreza por ingreso. Por tanto, el seguimiento de la evolución de éstos será estratégico para la planeación de escenarios y el diseño de políticas públicas. Sin embargo, es fundamental considerar que a medida que el choque económico y en el empleo se agudice y difunda entre sectores económicos, el riesgo de que se incrementen también las necesidades básicas insatisfechas será creciente, sobre todo en vivienda e inclusive puede afectar el avance en los logros educativos.

El indicador de pobreza por ingreso en la Ciudad de México refleja una mayor elasticidad a la variación en las tasas de incremento del PIB que las variables de desocupación y de necesidades básicas insatisfechas. Ello se relaciona con dimensiones estructurales de la economía de la ciudad, como su especialización sectorial y las elevadas y persistentes tasas de informalidad. Ante las crisis económicas de 1994 y 2008, la pobreza por ingresos tuvo incrementos porcentuales claramente superiores a los aumentos observados en la desocupación y en las necesidades básicas insatisfechas.

Esta situación se genera por la vinculación existente entre empleo formal, seguridad social, necesidades básicas insatisfechas y desocupación. El acceso a la seguridad social en México sigue estando sujeto a contar con un empleo formal; esta condición reduce de forma evidente el riesgo de registrar necesidades básicas insatisfechas, pobreza por ingreso y, en menor medida, desocupación. Lo que se observa en las anteriores crisis es que probablemente el empleo formal



resistió mejor el choque adverso generado por las condiciones de la economía, mientras que se disparaba la pobreza por ingresos, misma que, en gran medida, depende en nuestra ciudad del trabajo no asalariado y de actividades informales.

Es así que una primera línea estratégica de intervención se asocia con la protección de las personas trabajadoras no asalariadas y que realizan actividades informales. Para ello la Ciudad de México ha empezado a desplegar programas y estrategias que serán abordados en el apartado correspondiente, cuyos alcances, duración, cobertura y capacidades habrá que monitorear y evaluar de forma constante.

Por otro lado, otro de los riesgos más importantes que se observa en la actual crisis económica- además de su difusión sectorial, profundidad y duración- es el impacto que pueda generar en la tasa de desocupación, como consecuencia de la destrucción de empleo formal. Inclusive es factible proyectar escenarios de trasvases de empleo formal a empleo informal, lo que tendría efectos a largo plazo y estructurales en la economía de la Ciudad. El acceso a fuentes de empleo formal es la fuente de provisión de ingreso, bienestar y servicios públicos para buena parte de la población. En ese sentido, en un contexto en el que los trabajadores no asalariados e informales se verán particularmente afectados, resulta también fundamental establecer mecanismos para proteger el empleo formal, evitar el cierre de empresas y garantizar el ingreso de la población. De lo contrario, la profundidad y la dinámica recesiva podría agudizarse, ralentizando la recuperación y la reanudación del crecimiento de la economía.

Asimismo, es importante considerar que la crisis económica que se vislumbra no afectará de forma simétrica a todos los sectores económicos. La estructura económica de la Ciudad se encuentra radicalmente terciarizada; aproximadamente 90% de las actividades económicas en de la capital son servicios. Cabe proyectar, como ya anticipan algunas estadísticas, que los sectores secundario y terciario serán los más afectados por la crisis económica derivada de la contingencia sanitaria.

La tabla 6 muestra la relación de las principales actividades económicas de la Ciudad de México en 2019, según la Secretaría de Economía de la capital, en comparación con las actividades esenciales decretadas por el ejecutivo federal para hacer frente a la pandemia. Resulta fundamental advertir que la anterior tabla muestra únicamente proyecciones y escenarios generales, que habrán de ser ajustados y verificados a partir de datos sobre el comportamiento del empleo y la actividad económica en cada sector. Además, es importante no soslayar que cada sector, industria e inclusive empresa tiene capacidades y resiliencias heterogéneas para continuar con su funcionamiento en un contexto de cierre de actividades no esenciales. Algunas



se pueden continuar desarrollando mediante métodos de trabajo a distancia, mientras que para otras lo anterior no resulta factible. Por último, hay que considerar que esta clasificación sectorial de las principales actividades económicas en la Ciudad de México no involucra la incidencia de la informalidad de cada sector, variable altamente asociada a sufrir un riesgo económico y social superior.

Tabla 6. Principales actividades de servicios en la Ciudad de México en comparación con las actividades esenciales decretadas por el ejecutivo federal ante la contingencia sanitaria, 2020

Principales actividades de servicios en la Ciudad de México	Actividades esenciales durante la contingencia COVID-19	Grado de afectación económica estimada
Servicios financieros y de seguros	Sector financiero	Bajo
Corporativos		Alto
Generación y distribución de energía, agua y gas	Distribución de agua y venta de energéticos	Bajo
Servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación		Medio
Información en medios masivos	Telecomunicaciones y medios de información	Bajo
Transportes, correos y almacenamiento	Servicios de transporte, logística	Bajo
Comercio al por mayor		Medio
Comercio al por menor	Industria y mercado de alimentos, supermercados y tiendas de autoservicio, mercados de alimentos, abarrotes, productos de limpieza, ferretería	Medio
Servicios profesionales, científicos y técnicos		Alto
Otros servicios excepto actividades gubernamentales	Servicios privados de emergencia y funerarios	Alto
Construcción		Alto
Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas		Alto
Servicios educativos	Guarderías y estancias infantiles	Bajo
Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles		Alto
Servicios de salud y de asistencia social	Rama médica, instancias para personas de la tercera edad, refugios para mujeres.	Bajo

Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de información de la Secretaría de Economía del Gobierno de la Ciudad de México y del acuerdo publicado el 31/03/2020 por el Gobierno Federal.

Hechas las anteriores precisiones y a falta de un análisis más detallado, la tabla 6 muestra la posible heterogeneidad sectorial del impacto de la actual crisis. Mientras que algunos sectores, como el transporte, la mensajería, las finanzas o determinados tipos de comercio podrán tener



afectaciones limitadas, o inclusive ganancias, en el contexto de la crisis, existen otros en los que el choque adverso podría ser profundo y duradero. Es el caso, por ejemplo, del sector de la construcción, de los servicios inmobiliarios, restauración, turismo, servicios profesionales o servicios corporativos y empresariales. En la medida en que algunas de estas actividades tengan continuidad a través de dispositivos y esquemas de trabajo a distancia, el impacto podrá ser menor. En otros casos, como en el del comercio al por mayor y al por menor y en servicios especializados el impacto puede ser ambivalente y habrá de ser monitoreado.

IV. Índice de vulnerabilidad en la estabilidad del ingreso de los hogares

Para estimar y proyectar los efectos de la crisis económica generada por el COVID-19 sobre los hogares se propone la construcción de un índice de vulnerabilidad, mismo que incorpora tres componentes. El primero mide el riesgo asociado al acceso a la seguridad social de los hogares; el segundo el riesgo asociado al tipo de ocupación; el último estima el riesgo relacionado con la dependencia de los perceptores de ingreso por trabajo, jubilaciones y pensiones del hogar. Se asignan valores en función de si el riesgo es bajo, medio o alto.⁷

La tabla 7 muestra el grado de riesgo por hogar que se estima a partir de la aplicación del índice construido. El grupo más representativo está conformado por el conjunto de hogares que tiene un riesgo elevado de afectación de ingreso y bienestar a raíz de la crisis económica, más de 1.1 millones, prácticamente el 43% del total. El segundo grupo más importante sería el de hogares con riesgo bajo, pertenecientes sobre todo a clases medias y altas (véase tabla 7) y que cuentan con sistemas de protección social o ingresos suficientes. La polarización que se observa hacia los extremos de la distribución- mayor población en situación de riesgo alto y bajo y menor población en situación de riesgo medio- es una fotografía de las desigualdades y de la segmentación dual de nuestra sociedad.

⁷ Para más información sobre la metodología del índice, véase la nota metodológica anexa.

Tabla 7. México y Ciudad de México, grado de riesgo por pérdida de ingresos

Grado de vulnerabilidad	México		Ciudad de México	
	Absolutos	%	Absolutos	%
Bajo	9,302,719	26.8	884,054	33.3
Medio	8,573,481	24.7	635,609	24.0
Alto	16,868,618	48.6	1,133,792	42.7
Total	34,744,818	100.0	2,653,455	100.0

Fuente: Evalúa Ciudad de México, con base en la ENIGH 2018

En la tabla 8 se observa que la mayor parte de los hogares que cuentan con riesgos altos de sufrir pérdidas graves en sus ingresos se encuentran entre los niveles de pobreza extrema y pobreza moderada, aunque también existe un grupo importante en el estrato de satisfacción mínima, que incluso es el más grande de los que tienen un riesgo económico y social alto frente a la pandemia. Ello pone de manifiesto la elevada posibilidad del aumento en la pobreza, como resultado de los efectos regresivos en el actual contexto. En contraste, los sectores de los estratos medios y altos se encuentran más representados en el grupo de hogares con bajo riesgo en esta pandemia, sobre todo porque es en estos sectores donde existe mayor cobertura de la seguridad social o se cuenta con ingresos distintos a los provenientes del trabajo, sobre todo en el estrato alto (renta de la propiedad, intereses, dividendos, entre otros).

En términos del impacto de la variable del sexo del jefe o jefa del hogar en el grado de vulnerabilidad frente al COVID-19 (tabla 9), lo que se observa es que los hogares con jefatura masculina tienen un grado de riesgo más elevado, en comparación con aquellos que están encabezados por mujeres. Ello se puede relacionar con el hecho de que los hogares con jefatura femenina en mayor proporción son monoparentales y, también, más pequeños en número de integrantes, ya que en estos contextos las mujeres tienden a detener su ciclo reproductivo. Asimismo, las mujeres tienen una mayor sobrevivencia que los hombres y continúan más tiempo recibiendo ingresos por pensiones, como por ejemplo las de viudedad, situación que asegura contar con recursos constantes y periódicos.



Tabla 8. México y Ciudad de México: grado de vulnerabilidad por estrato de ingreso

Estratos/grado de vulnerabilidad	Ciudad de México							
	Bajo	Medio	Alto	Total	Bajo	Medio	Alto	Total
Pobreza extrema	18,633	70,543	302,798	391,974	0.7	2.7	11.4	14.8
Pobreza moderada	69,632	145,109	300,948	515,689	2.6	5.5	11.3	19.4
Total de pobreza	88,265	215,652	603,746	907,663	3.3	8.1	22.8	34.2
Satisfacción mínima normativa	205,132	242,124	311,289	758,545	7.7	9.1	11.7	28.6
Estrato medio	374,697	195,995	138,729	709,421	14.1	7.4	5.2	26.7
Estrato alto	189,137	40,997	47,692	277,826	7.1	1.5	1.8	10.5
Sin pobreza	768,966	479,116	497,710	1,745,792	29.0	18.1	18.8	65.8
Total	857,231	694,768	1,101,456	2,653,455	32.3	26.2	41.5	100.0

Fuente: Evalúa Ciudad de México, con base en la ENIGH 2018



Tabla 9. Grado de vulnerabilidad según sexo de la jefatura del hogar

Estratos/grado de vulnerabilidad	Jefatura masculina							
	Bajo	Medio	Alto	Total	Bajo	Medio	Alto	Total
Pobreza extrema	15,454	36,115	232,125	283,694	0.9	2.1	13.6	16.7
Pobreza moderada	44,646	92,316	224,064	361,026	2.6	5.4	13.2	21.2
Satisfacción mínima normativa	125,359	164,408	202,777	492,544	7.4	9.7	11.9	28.9
Estrato medio	224,678	103,692	79,896	408,266	13.2	6.1	4.7	24.0
Estrato alto	107,422	24,507	25,474	157,403	6.3	1.4	1.5	9.2
Total	517,559	421,038	764,336	1,702,933	30.4	24.7	44.9	100.0

Estratos/grado de vulnerabilidad	Jefatura femenina							
	Bajo	Medio	Alto	Total	Bajo	Medio	Alto	Total
Pobreza extrema	3,179	17,921	87,180	108,280	0.3	1.9	9.2	11.4
Pobreza moderada	24,986	35,861	93,816	154,663	2.6	3.8	9.9	16.3
Satisfacción mínima normativa	86,189	66,951	112,861	266,001	9.1	7.0	11.9	28.0
Estrato medio	163,046	80,244	57,865	301,155	17.2	8.4	6.1	31.7
Estrato alto	89,095	13,594	17,734	120,423	9.4	1.4	1.9	12.7
Total	366,495	214,571	369,456	950,522	38.6	22.6	38.9	100.0

Fuente: Evalúa Ciudad de México, con base en la ENIGH 2018

Las tablas 10 y 11 son elocuentes al mostrar el mayor grado de vulnerabilidad y riesgo que tiene la población indígena en la Ciudad de México frente a los efectos provocados por la pandemia. Entre la población que se autodescribe como indígena, el riesgo es más de seis puntos superior al promedio de los hogares de la Ciudad. Sin embargo, el salto significativo se da entre los hogares cuya jefatura es de habla indígena, para los que el riesgo alto afecta a prácticamente un 70% de ellos, el porcentaje más amplio de todos los grupos poblacionales analizados. Ello es expresión de la secular situación de desventaja y rezago que han acumulado los pueblos indígenas en la Ciudad de México a lo largo de la historia. En este sentido, la decisión, por primera vez en la historia de la Ciudad, de crear una Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas, muestra la clara voluntad política de atender a este grupo de población. Se trata sin duda de un colectivo que requerirá apoyos para enfrentar el complejo escenario que se traza a partir de la epidemia.

Tabla 10. Grado de vulnerabilidad de vulnerabilidad si la jefe/a del hogar se considera indígena

Estratos	Grado de vulnerabilidad							
	Bajo	Medio	Alto	Total	Bajo	Medio	Alto	Total
Pobreza muy alta	3,234	18,046	68,201	89,481	0.8	4.2	15.9	20.9
Pobreza moderada	7,043	26,730	50,949	84,722	1.6	6.2	11.9	19.8
Satisfacción mínima	34,699	47,957	62,486	145,142	8.1	11.2	14.6	33.9
Estrato medio	48,215	19,159	12,662	80,036	11.3	4.5	3.0	18.7
Estrato alto	16,966	2,120	9,381	28,467	4.0	0.5	2.2	6.7
Total	110,157	114,012	203,679	427,848	25.7	26.6	47.6	100.0

Fuente: Evalúa Ciudad de México, con base en la ENIGH 2018

Tabla 11. Grado de vulnerabilidad si la jefe/a del hogar es hablante de alguna lengua indígena

Estratos	Grado de vulnerabilidad							
	Bajo	Medio	Alto	Total	Bajo	Medio	Alto	Total
Pobreza muy alta	33	1,477	21,388	22,898	0.1	3.3	47.6	51.0
Pobreza moderada	151	2,807	2,573	5,531	0.3	6.3	5.7	12.3
Satisfacción mínima	3,254	2,524	3,649	9,427	7.2	5.6	8.1	21.0
Estrato medio	2,665	52	2,993	5,710	5.9	0.1	6.7	12.7
Estrato alto	1,327	0	0	1,327	3.0	0.0	0.0	3.0
Total	7,430	6,860	30,603	44,893	16.6	15.3	68.2	100.0

Fuente: Evalúa Ciudad de México, con base en la ENIGH 2018



Por otra parte, a partir del análisis de la tabla 12 se identifica que el hecho de que el jefe del hogar tenga alguna discapacidad no incrementa el riesgo de sufrir pérdidas graves en los ingresos del núcleo familiar. De hecho, existen un número menor de hogares con estas características con riesgo alto y más hogares con riesgo medio, en comparación con el promedio de los hogares estudiados. Esta situación se puede relacionar a que las personas con discapacidad pueden tener en mayor medida acceso a programas sociales y a prestaciones de seguridad social.

Tabla 12. Grado de vulnerabilidad si el jefe/a de hogar tiene algún tipo de discapacidad

Estratos	Grado de vulnerabilidad							
	Bajo	Medio	Alto	Total	Bajo	Medio	Alto	Total
Pobreza muy alta	1,561	9,438	25,990	36,989	0.4	2.7	7.4	10.5
Pobreza moderada	5,934	23,507	40,329	69,770	1.7	6.7	11.4	19.8
Satisfacción mínima	26,485	45,944	38,035	110,464	7.5	13.0	10.8	31.3
Estrato medio	55,651	26,665	29,160	111,476	15.8	7.6	8.3	31.6
Estrato alto	16,138	4,480	3,326	23,944	4.6	1.3	0.9	6.8
Total	105,769	110,034	136,840	352,643	30.0	31.2	38.8	100.0

Fuente: Evalúa Ciudad de México, con base en la ENIGH 2018

La tabla 13 muestra el grupo de hogares que tendrían un mayor riesgo de ver afectados sus ingresos durante la contingencia, junto con los que están encabezados por personas de habla indígena. Se trata de las familias en las que hay al menos un integrante menor de cinco años. A partir del cambio de gobierno en la Ciudad, se diseñan e implementan, como veremos, importantes programas sociales dirigidos al sector de la infancia. Sin embargo, estas estrategias están orientadas a los niños y niñas que tienen condición de estudiantes, como Mi Beca para Empezar, que, aunque incluye a infantes desde el preescolar, en este nivel la cobertura del sistema educativo es limitada. Además, la escasez de guarderías y estancias infantiles genera las condiciones para que uno de los progenitores, normalmente la madre, se vea forzado a asumir a tiempo completo los cuidados no remunerados de niños y niñas durante la primerísima infancia, lo que supone, en muchas ocasiones, renunciar a participar en el mercado laboral, formal o informal. Además, se trata de hogares que en promedio serán más grandes y que, por tanto, necesitarán un volumen superior de ingresos para poder satisfacer sus necesidades básicas.

Al analizar la tabla 14 se constata que la presencia de menores de entre 6 y 17 años (pero sin menores de 5 años) se relaciona con un menor riesgo socioeconómico frente a la pandemia que el grupo anterior, aunque mayor al promedio de la Ciudad. Lo anterior muestra que una adecuada estrategia de política pública sería desplegar programas de transferencias y otro tipo de servicios que atiendan prioritariamente a la población de entre 0 y 5 años, acciones que se pueden ir



ampliando hacia los hogares encabezados por población de habla indígena y hacia aquellos en los que algún integrante tiene entre 0 y 17 años.

Tabla 13. Grado de vulnerabilidad de los hogares en los que hay algún miembro de cinco años o menos edad

Estratos/grado de vulnerabilidad	Hogares con algún miembro menor de 5 años							
	Bajo	Medio	Alto	Total	Bajo	Medio	Alto	Total
Pobreza muy alta	4,201	10,837	121,142	136,180	1.0	2.5	27.9	31.4
Pobreza moderada	4,975	21,396	95,043	121,414	1.1	4.9	21.9	28.0
Satisfacción mínima	26,392	33,124	48,846	108,362	6.1	7.6	11.3	25.0
Estrato medio	17,144	8,964	16,380	42,488	3.9	2.1	3.8	9.8
Estrato alto	12,159	3,217	10,297	25,673	2.8	0.7	2.4	5.9
Total	64,871	77,538	291,708	434,117	14.9	17.9	67.2	100.0

Fuente: Evalúa Ciudad de México, con base en la ENIGH 2018

Tabla 14. Grado de vulnerabilidad de los hogares en los que hay algún miembro 6 a 17 años

Estratos/grado de vulnerabilidad	Hogares con algún miembro de 6 a 17 años (sin menores de hasta 5 años)							
	Bajo	Medio	Alto	Total	Bajo	Medio	Alto	Total
Pobreza muy alta	7,359	32,442	119,109	158,910	1.0	4.5	16.7	22.3
Pobreza moderada	34,001	48,112	116,619	198,732	4.8	6.7	16.4	27.9
Satisfacción mínima	45,394	68,910	90,265	204,569	6.4	9.7	12.7	28.7
Estrato medio	52,050	25,285	31,807	109,142	7.3	3.5	4.5	15.3
Estrato alto	23,294	12,039	6,425	41,758	3.3	1.7	0.9	5.9
Total	162,098	186,788	364,225	713,111	22.7	26.2	51.1	100.0

Fuente: Evalúa Ciudad de México, con base en la ENIGH 2018

La tabla 15 muestra de forma clara el menor riesgo socioeconómico relativo que tienen los hogares en los que existen adultos mayores de 60 años. El porcentaje de hogares con estas características con riesgo alto es aproximadamente 10 puntos menor que el promedio de los estudiados para la Ciudad de México. Ello se asocia con la mayor proporción de afiliación a la seguridad social, en comparación con la población en general. Es importante no soslayar que la regresiva reforma del sistema de pensiones y de la seguridad social, iniciada en 1997, no afecta todavía a este grupo poblacional, por lo que los montos de las pensiones contributivas en muchas ocasiones son suficientes para evitar la pobreza. Por último, no deja de resultar paradójico que el grupo poblacional que enfrenta mayor riesgo sanitario sea el que cuente con menores riesgos socioeconómicos desde el punto de vista de los ingresos. En ese sentido, este elemento se presenta como una variable alentadora, al permitir, en mayor medida, que las personas adultas

mayores puedan aislarse en sus domicilios mientras conservan, al menos, un ingreso mínimo, constante, seguro y periódico.

Tabla 15. Grado de vulnerabilidad de los hogares en los que hay algún miembro de 60 años o más

Estratos/grado de riesgo	Jefes con algún miembro de 60 y más							
	Bajo	Medio	Alto	Total	Bajo	Medio	Alto	Total
Pobreza muy alta	-	1,226	17,049	18,275	0.0	0.5	6.6	7.1
Pobreza moderada	3,926	3,980	22,192	30,098	1.5	1.5	8.6	11.6
Satisfacción mínima	21,214	22,996	19,587	63,797	8.2	8.9	7.6	24.6
Estrato medio	65,209	22,846	15,022	103,077	25.2	8.8	5.8	39.8
Estrato alto	33,665	4,202	5,972	43,839	13.0	1.6	2.3	16.9
Total	124,014	55,250	79,822	259,086	47.9	21.3	30.8	100.0

Fuente: Evalúa Ciudad de México, con base en la ENIGH 2018

La tabla 16 muestra a los hogares según condición de pobreza y si no reciben alguno de los grandes programas, ya sea federal o de la Ciudad, si reciben Mi Beca para Empezar y, por tanto, el gobierno de la Ciudad tiene la posibilidad de reforzar las medidas de protección social o si sólo reciben alguno de los principales programas sociales del gobierno federal (Beca Benito Juárez y Programa de Adultos Mayores). Se muestra que el programa del gobierno de la Ciudad de México es muy eficiente para llegar a los hogares con riesgo alto de sufrir afectaciones graves en sus ingresos y que pertenezcan a estratos con o sin pobreza.

Adicionalmente, en caso de sufrir una afectación grave frente a la pandemia, el gobierno federal llega podría llegar a 15% de los hogares en pobreza y con alto riesgo de vulnerabilidad. La tabla muestra también que hay un grupo crítico de hogares, con alto riesgo y en situación pobreza, cercano al 30%, que no recibe prestaciones o apoyos ni del gobierno de la ciudad ni del gobierno federal. Este grupo, aun cuando resulta complejo su identificación o empadronamiento a priori, debería ser uno de los prioritarios en términos de diseño de política pública y el centro sobre el que graviten las distintas estrategias de coordinación intergubernamental que pudieran impulsarse entre los tres niveles de gobierno.



Tabla 16. Hogares según grado de vulnerabilidad y cobertura de los programas sociales según pobreza

	Grado de Vulnerabilidad			
	Bajo	Medio	Alto	Total
Con pobreza				
Ninguno	42.6	33.5	28.7	31.1
Gob. Cd. México (Mi Beca para Empezar)	38.0	43.7	56.3	51.8
Gob. Federal (Beca Benito Juárez o programa de adultos mayores)	19.4	22.8	15.0	17.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Sin pobreza				
Ninguno	64.5	53.7	47.5	57.2
Gob. Cd. México (Mi Beca para Empezar)	9.2	19.3	28.1	16.8
Gob. Federal (Beca Benito Juárez o programa de adultos mayores)	26.3	27.0	24.4	26.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Evalúa Ciudad de México, con base en la ENIGH 2018

Finalmente, en esta sección se muestran la tabla 17 en la que se muestra la distribución de los hogares que se encuentran en alto riesgo de sufrir afectaciones según si reciben o no programas sociales por alcaldía.⁸ Como se observa, en términos relativos la población de Milpa Alta es la que cuenta con condiciones más precarias, seguida de Cuajimalpa e Iztapalapa, al contar con un porcentaje mayor de habitantes no protegida por políticas públicas y encontrarse con elevado riesgo de afectación. Pero, por otra parte, en términos absolutos, las demarcaciones más pobladas, como Iztapalapa y Gustavo A. Madero, son las que concentran el mayor número de hogares en esta situación, por tanto, se considera que, en éstas, así como en las demás demarcaciones se debe establecer alguna estrategia de política pública que permita acceder de manera rápida a dichos hogares.

⁸ Este dato se actualizará con la Encuesta Intercensal, 2015 para mayor precisión.



Tabla 17. Población sin apoyos y mayor riesgo e ingresos bajos según alcaldía, en términos relativos y absolutos

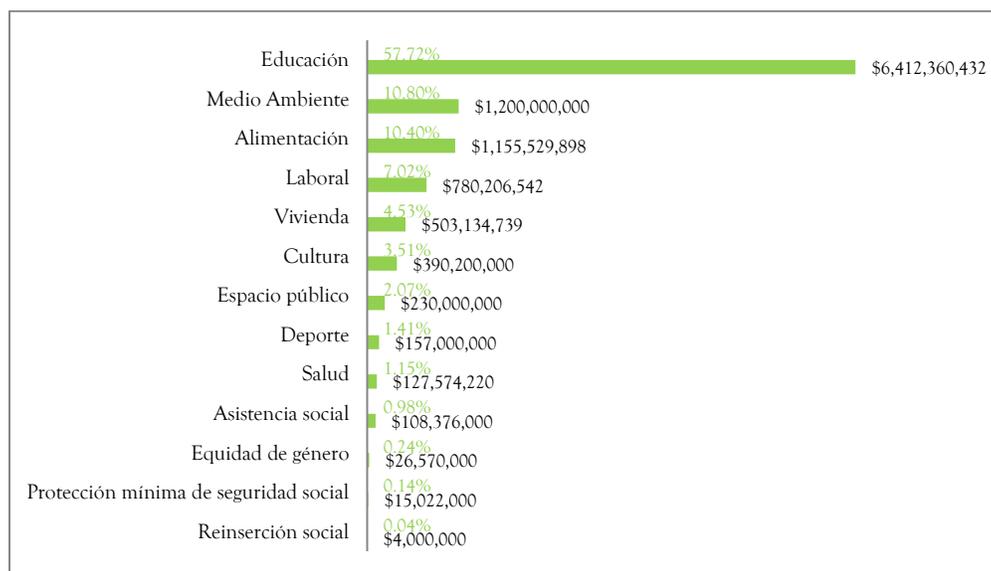
Alcaldía	Ordenación según datos relativos	Alcaldía	Ordenación según datos absolutos
Milpa Alta	69.1	Iztapalapa	271,921
Cuajimalpa de Morelos	57.4	Gustavo A. Madero	116,888
Iztapalapa	54.3	Tlalpan	89,604
Venustiano Carranza	50.2	Tláhuac	85,763
Xochimilco	50.1	Xochimilco	62,265
Tlalpan	48.8	Coyoacán	60,510
La Magdalena Contreras	48.5	Cuauhtémoc	52,188
Tláhuac	48.5	Venustiano Carranza	50,700
Iztacalco	40.0	Álvaro Obregón	48,037
Gustavo A. Madero	36.6	Azcapotzalco	41,277
Cuauhtémoc	34.8	Benito Juárez	35,665
Azcapotzalco	34.7	Miguel Hidalgo	31,433
Coyoacán	30.2	Iztacalco	28,972
Álvaro Obregón	25.8	La Magdalena Contreras	24,806
Miguel Hidalgo	23.3	Cuajimalpa de Morelos	22,553
Benito Juárez	20.1	Milpa Alta	12,171
Total	40.5	Total	1,034,753

Fuente: Evalúa Ciudad de México, con base en la ENIGH 2018

V. Programas y acciones sociales de la Ciudad de México y de las alcaldías en el contexto de la pandemia

A partir del cambio de gobierno, a finales del 2018, la política social de la Ciudad de México ha venido experimentando un amplio proceso de recomposición. El enfoque de derechos y la universalidad han recuperado vigor; el sector educativo y la infancia aparecen como las principales esferas de intervención. La gráfica 4 muestra la distribución presupuestal de programas sociales por derecho al que contribuyen, apareciendo en primer lugar la educación, seguido del medio ambiente y de la alimentación.

Gráfica 4. Presupuesto de programas de gobierno central por derecho en 2020



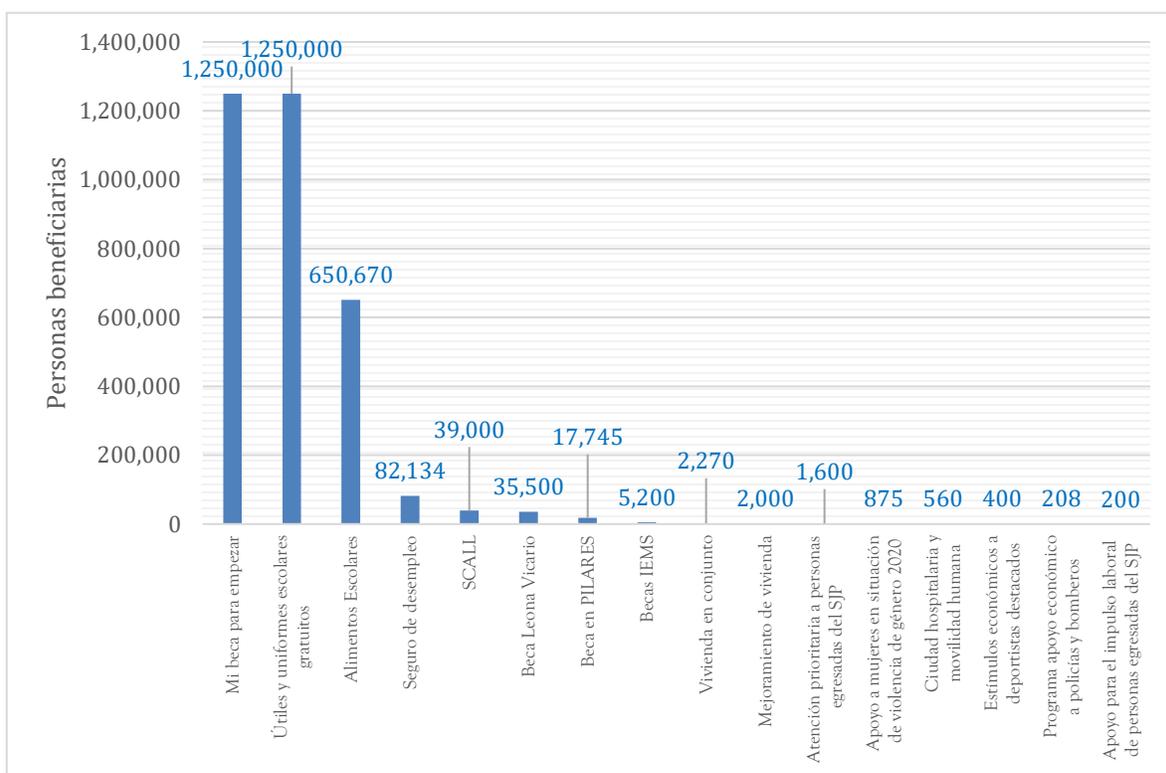
Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de los datos publicados en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México

Resulta importante destacar la creación de Mi Beca para Empezar, programa pionero de carácter cuasi universal que establece la entrega de becas a todas las niñas y niños inscritos en escuelas públicas desde preescolar hasta la secundaria. Más de 1.2 millones de menores están siendo apoyados en 2020. Esta estrategia constituye la semilla para la construcción de un ingreso básico universal en la Ciudad de México, iniciando por la infancia. Sumado a ello, con el cambio de administración se duplicó el monto que entregaban los programas de útiles y uniformes escolares y se reforzó el programa de alimentos escolares, distribuyendo por primera vez fruta fresca y alimentos calientes. Otros programas importantes, como el seguro de desempleo y los comedores de la Ciudad, han experimentado también incrementos presupuestales desde el cambio de gobierno.



Asimismo, se desplegaron nuevas estrategias en el ámbito deportivo y cultural que buscan la descentralización de la provisión de tales servicios, acercándolos a las colonias más rezagadas. Se implementa una innovadora política que persigue abrir canales de integración social para la juventud y otros grupos de atención prioritaria (PILARES). Desde el 2018 hasta la actualidad, se ha incrementado de forma importante la asignación presupuestaria de las políticas medioambientales, a partir de la creación de un programa multidimensional en la materia, dotado con más de 1000 millones de pesos anuales (Alteptl).

Gráfica 5. Número de beneficiarios directos de programas sociales del Gobierno de la Ciudad de México, 2020



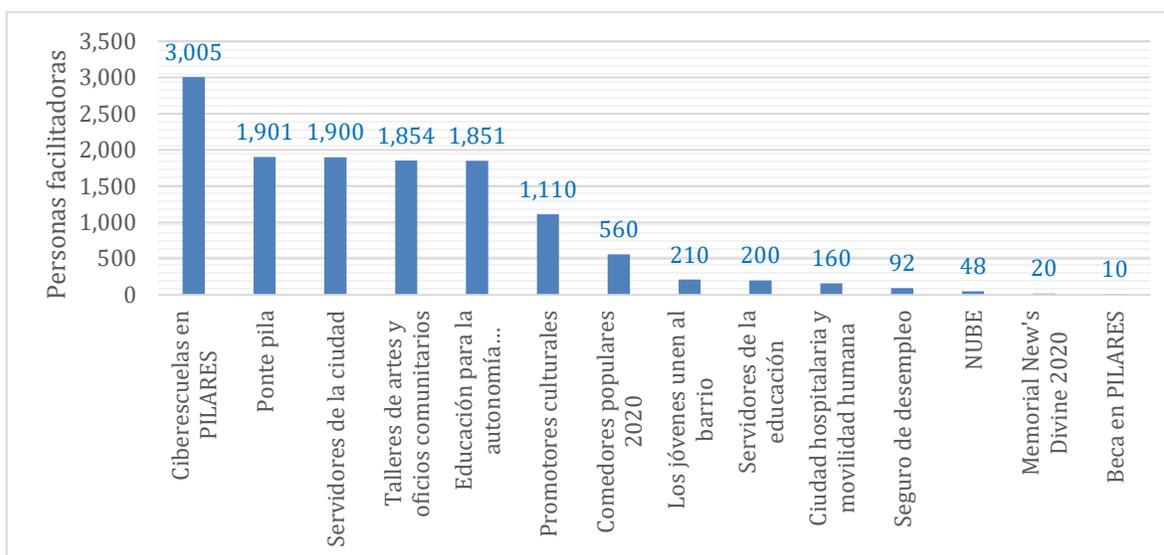
Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la información publicada en Gaceta Oficial

La gráfica 5 muestra el número de beneficiarios directos por programas sociales, quienes reciben una transferencia monetaria o bien en especie. Los programas del ámbito educativo son aquellos que muestran una cobertura más amplia. La gráfica 6, por otra parte, muestra el número de



facilitadores de servicios que son personas que reciben transferencias monetarias a través de programas sociales del gobierno de la Ciudad de México, a cambio de prestar un determinado servicio a la población (apoyo educativo en los PILARES, talleres de cultura, arte y deporte, entre otros). Aproximadamente 13 mil personas en la Ciudad se encuentran bajo este régimen.

Gráfica 6. Número de facilitadores de servicios por programa social en la Ciudad de México, 2020



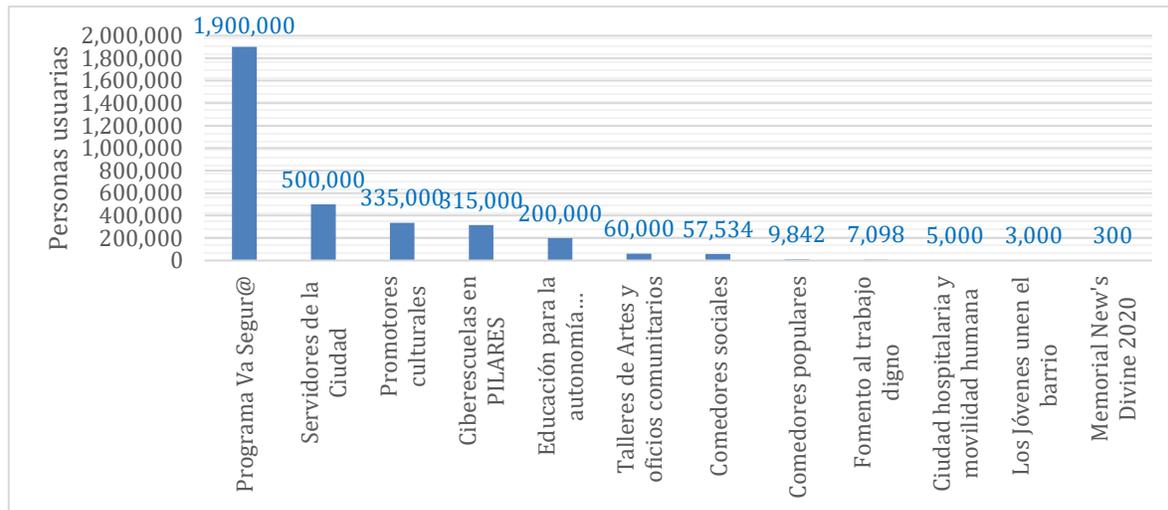
Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la información publicada en Gaceta Oficial

Por otra parte, la gráfica 7 refleja el número de personas usuarias de programas sociales del Gobierno de la Ciudad de México, quienes no reciben directamente una transferencia monetaria o en especie, pero participan, asisten o se benefician indirectamente de las políticas implementadas, a través de cursos, talleres, asistir a PILARES, comedores, entre otros programas.⁹ Muchas de estas personas se encuentran durante la contingencia sin posibilidad de recibir los servicios que se prestan a través de programas sociales.

⁹ Para la estimación de los beneficiarios se utilizó la información contenida en las reglas de operación de los programas sociales. En lo que respecta a los usuarios de los comedores sociales y públicos, se estimó de acuerdo con el número de raciones servidas en los comedores, según reglas de operación. Es importante mencionar que algunos de los datos sobre los usuarios de programas sociales pueden estar sobre o subestimados.



Gráfica 7. Número de personas usuarias de programas sociales del gobierno de la Ciudad de México, 2020



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la información publicada en Gaceta Oficial

V.I. Principales cambios de la política social a partir de la emergencia sanitaria

A partir de mediados del mes de marzo del 2020 comienzan a registrarse en la Ciudad de México los primeros cambios y resignaciones presupuestales en programas sociales, como consecuencia del advenimiento de la pandemia.

Existen varios programas en operación que se han modificado a fin de contribuir a la reducción de los riesgos sociales y económicos derivados de la contingencia. Un primer grupo de programas, como Mi Beca para Empezar y el Seguro de Desempleo, tienen efectos fundamentales para garantizar un ingreso mínimo a las familias y detener la caída del consumo y la demanda entre los sectores más vulnerables. Ambos programas han recibido mayores recursos en el contexto de la crisis. Mi Beca para empezar permitió otorgar 500 pesos adicionales a la beca original (de 300, 330 y 400 para preescolar, primaria y secundaria, y escuelas especiales, respectivamente) por cada niño y niña matriculado en escuelas públicas durante los meses de abril y mayo del 2020. El seguro de desempleo ha incrementado su presupuesto en 100 millones de pesos y su cobertura en un 30%. No obstante, este último programa redujo tanto el monto (de \$2,600 a \$1,500 pesos) como el periodo para recibirlo (de seis a dos meses) a fin de lograr la ampliación de tal cobertura.

Otros programas sociales del gobierno de la ciudad que pueden tener un efecto estratégico durante la pandemia son aquellos relacionados con la alimentación. En primer lugar, han continuado funcionando los programas de comedores, que entregan raciones alimenticias a precios asequibles en múltiples puntos repartidos a lo largo de las colonias más vulnerables. La operación de estos programas involucra el problema de que requiere el desplazamiento de la población, aunque en la actual coyuntura las raciones alimenticias se entregan para ser consumidas en el domicilio.

Por otro lado, como consecuencia de la pandemia, el Programa Alteptl, uno de los más importantes en términos presupuestarios de la Ciudad, experimentó una reasignación de su presupuesto. Se redirigieron 150 millones a su componente denominado “Sembrando Vida”, el cual se encuentra destinado a incentivar la producción agropecuaria. El fortalecimiento de las redes de producción de alimentos y del consumo de proximidad es una estrategia fundamental para garantizar el abasto y la oferta hacia la población.

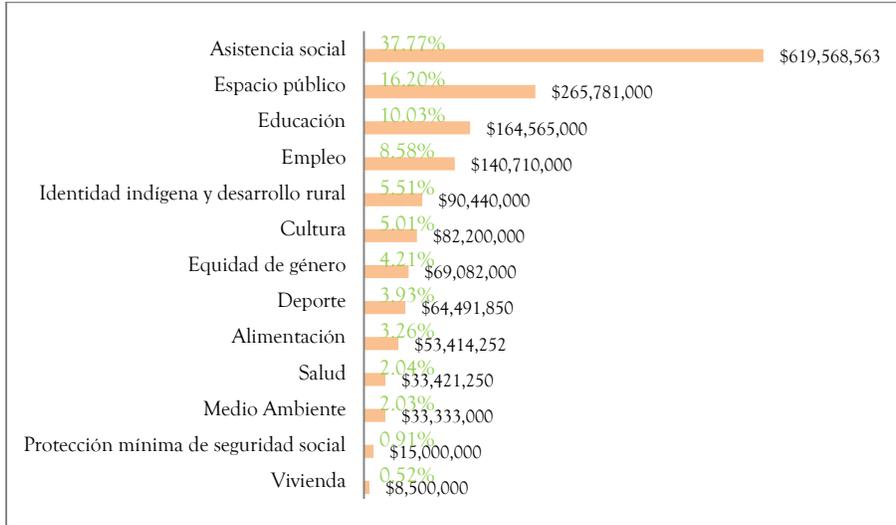
Por último, algunos programas importantes del gobierno de la Ciudad de México se encuentran detenidos, suspendidos o funcionan de forma limitada, debido a la contingencia. Es el caso del conjunto de acciones en materia deportiva y cultural que se venían implementado, que ahora se desarrollan de forma virtual. Asimismo, se ha detenido la operación de la política de mantenimiento de las escuelas públicas, Mejor Escuela, que venía implementando con notables alcances el gobierno de la ciudad de México. Lo mismo cabe decir de los PILARES, centros sociales comunitarios que permanecerán cerrados mientras dure la contingencia.

Por otro lado, la gráfica 8 expresa la distribución presupuestal de los programas sociales de las alcaldías de la Ciudad de México por derecho al que contribuyen. La asistencia social era a comienzos de 2020 el rubro preponderante en la política social de esta escala de gobierno; superaba por más del doble al espacio público y por casi el triple a educación, ambos en segundo y tercer lugar por importancia en el presupuesto.

Al igual que sucedió con los programas del gobierno central, en este nivel de gobierno ha habido algunas modificaciones que, a partir de mediados de marzo del 2020, responden a la contingencia. De forma general, en las alcaldías se han reducido los presupuestos de los distintos programas, para redirigir recursos hacia las acciones sociales. El presupuesto en programas sociales de alcaldías únicamente aumentó en la GAM. La gráfica 9 muestra los recortes al presupuesto de algunas alcaldías y, por tanto, del número de personas beneficiarias o los montos unitarios de los apoyos.

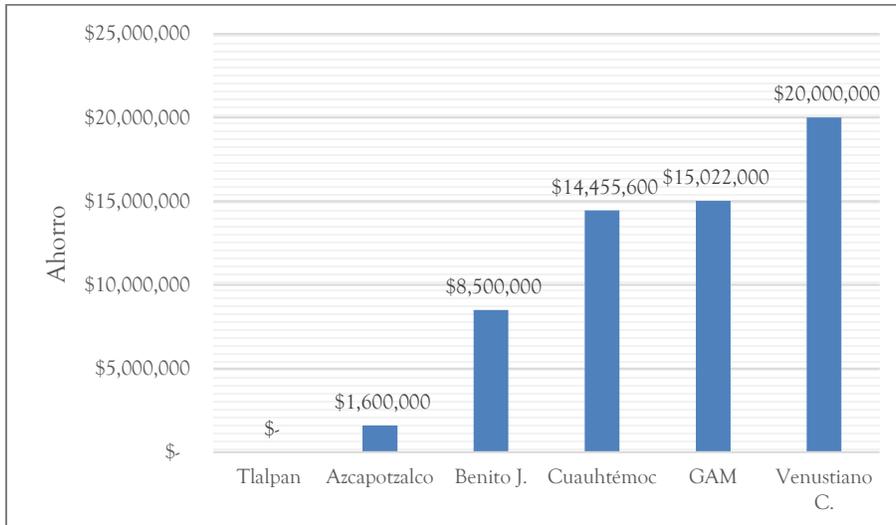


Gráfica 8. Presupuesto de programas de alcaldías por derecho en 2020



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de los datos publicados en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México

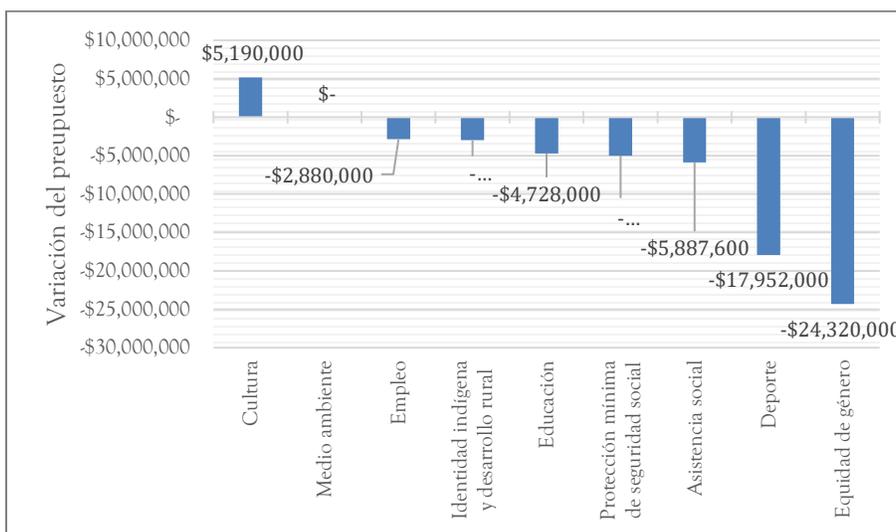
Gráfica 9. Reducción del presupuesto de programas sociales para el financiamiento de acciones sociales durante la pandemia^a



Fuente: Evalúa con las modificaciones realizadas a las Reglas de Operación de programas sociales



Gráfica 10. Ajustes de presupuesto en programas sociales de alcaldías en el contexto de la pandemia, por derecho social al que contribuyen



Fuente: Evalúa con base en modificaciones a las Reglas de Operación de los Programas sociales

Para completar lo anterior, la gráfica 10 permite conocer la variación del presupuesto según derecho; es decir, en qué rubros se han hecho los principales recortes en los programas sociales de las alcaldías. Sobresalen equidad de género y deporte como los dos derechos donde más se han llevado a cabo los recortes presupuestarios.

Como veremos en la siguiente sección, la mayor parte de los recursos que provienen del recorte a los programas de las alcaldías se están destinando para otorgar apoyos monetarios para la adquisición de bienes básicos. Por su parte, el gobierno de la Ciudad ha incrementado el número de programas, con un corte económico-social.

V.II. Nuevos programas y acciones sociales de la Ciudad de México y de las alcaldías para enfrentar la pandemia

Además de las modificaciones a los programas del Seguro de Desempleo y Mi Beca para empezar, el Gobierno de la Ciudad de México ha implementado programas y acciones de apoyo a la economía de los sectores más desfavorecidos de la ciudad. En total, el gobierno de la Ciudad destinó, desde el inicio de la pandemia hasta finales del mes de abril, un total de 2.6 mil millones



de pesos a paliar la baja en los ingresos de los trabajadores y sus familias, mediante reasignaciones y adelantos presupuestales, beneficiando a 1 millón 700 mil personas de manera directa. Algunas de las principales nuevas acciones y estrategias en materia social y económica del Gobierno de la Ciudad de México para enfrentar la pandemia son las siguientes:

- I. Programa de entrega de 50.000 mil microcréditos a pequeñas y medianas empresas, por montos variables; se otorga un periodo de gracia en los que no es necesario devolver el préstamo y se establecen tasas de interés muy reducidas. Empresas dedicadas al comercio y a otros servicios han sido las principales beneficiarias.
- II. En coordinación con las alcaldías, se implementó la acción social Mercomuna, que persigue garantizar un consumo alimentario mínimo a las familias vulnerables inscritas en el padrón de Liconsa. En total, se busca beneficiar casi 460 mil familias, mediante la entrega de vales quincenales (al menos tres) de 350 pesos en promedio. Estos vales podrán ser canjeados en mercados locales y tiendas conveniencia, por lo que la estrategia tiene el doble cometido de proteger el consumo alimentario de la población y fomentar el pequeño comercio de proximidad.
- III. Acción social dirigida a trabajadores no asalariados informales. Se realizan transferencias monetarias, como máximo por dos meses, a 4.264 personas, por un monto de 1.500 pesos mensuales. Se busca conformar una suerte de protección por desempleo, todavía incipiente, para trabajadores informales, lo que se suma a la ampliación del seguro de desempleo ya mencionada, dirigido fundamentalmente a trabajadores formales.
- IV. Acción social de apoyo para la compra de combustible a transportistas concesionarios. Se entregarán entre 20 mil y 30 mil pesos en cinco ministraciones, a un total de aproximadamente 17 mil transportistas, entre personas físicas y morales.
- V. Se han desarrollado aplicaciones móviles para fomentar el consumo de productos y servicios locales; es el caso de la App Conéctate, impulsada por la Secretaría de Desarrollo Económico.
- VI. Estrategia de visitas médicas y medicamentos gratuitos a las personas mayores que no cuentan con redes de protección social, para evitar sus desplazamientos y proteger su salud. Bajo esta acción se prevé alcanzar a 6 mil personas mayores que enfrentan altos riesgos de salud en el actual contexto.
- VII. Estrategia de fortalecimiento de los canales de atención para mujeres que sufren violencia, utilizando las vía telefónica y digital¹⁰, como las instancias de atención y prevención de la violencia LUNAS. En dicho marco, recientemente se presentó la iniciativa *Prevención y atención de la violencia familiar y doméstica en la Ciudad de México en el*

¹⁰ En el ámbito de las denuncias por vía digital, se ampliaron los delitos que pueden ser denunciados por ese medio, incluyendo la violencia familiar en sus modalidades psicoemocional, patrimonial, económica y sexual.



- marco de la emergencia sanitaria por COVID-19, que cuenta con la participación del PNUD, y que insta protocolos de atención a las mujeres en situación de violencia, además de brindar herramientas al personal de las LUNAS ante la emergencia sanitaria. Lo anterior se acompaña del trabajo que realiza la Red de abogadas en las agencias del ministerio público.*
- VIII. Sistema de detección de casos de COVID-19 mediante aplicaciones móviles y mensajes SMS. Lo anterior se ha visto reforzado por la creación de una nueva aplicación móvil que permite conocer en tiempo real el estado de saturación de la capacidad hospitalaria.
- IX. Entrega de un paquete alimentario y médico con insumos e instrucciones para el cuidado de la salud a las personas que consulten el servicio SMS Covid-19 y se tenga sospecha de contagio por presentar síntomas de la enfermedad. Esta acción que se realiza con ayuda de 123 brigadas coordinadas por la Secretaría de Inclusión y Bienestar.
- X. Atención puntual a grupos vulnerables. Se han diseñado programas para grupos específicos en condición vulnerable, como apoyos económicos a familias de personas artesanas indígenas, atención de trabajadoras sexuales, brigadas de asistencia y servicios de salud a la población en situación de calle y usuarios de los albergues de la ciudad (CAIS).
- XI. En la Ciudad, el acceso al agua potable se ha deteriorado significativamente en los últimos años. La provisión suficiente, frecuente y adecuada del líquido vital es fundamental para garantizar la eficacia de las medidas de confinamiento, cuidado e higiene que se han recomendado, así como para asegurar el cumplimiento de los derechos humanos. En este contexto se lleva a cabo el Programa de Atención Inmediata en el Sur y Norte de la Ciudad de México, que consiste en el equipamiento y activación de pozos que se encuentran fuera de operación. Lo anterior se refuerza con la prestación del servicio por la vía de pipas y la condonación en el pago de adeudos de agua desde el 2015 a 71 colonias de Iztapalapa históricamente afectadas por desabasto.

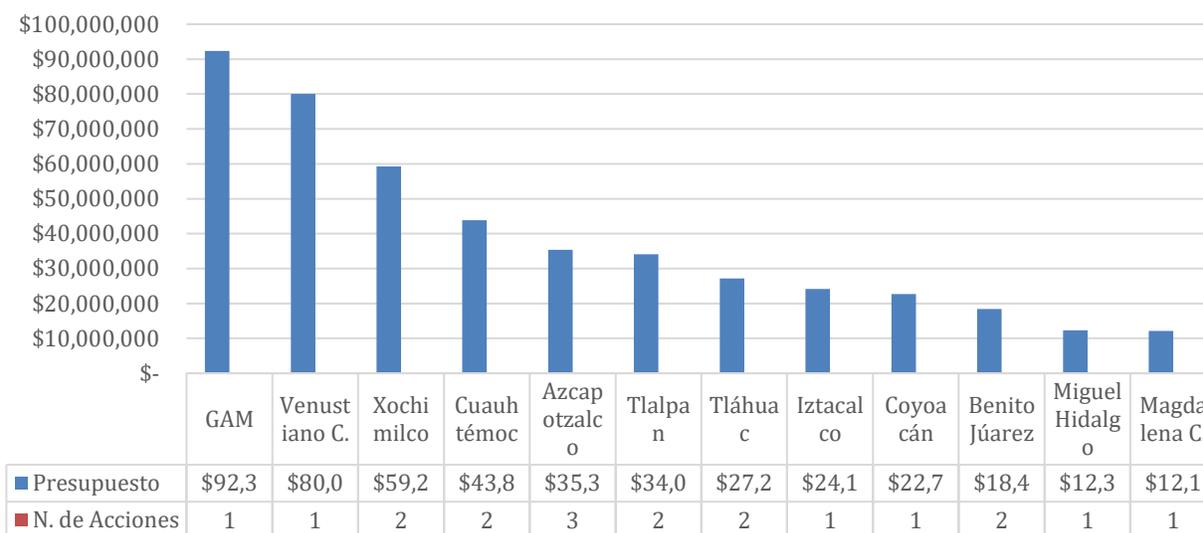
Las nuevas medidas citadas, sumadas a la reestructuración del presupuesto de algunos programas sociales ya existentes, suponen la configuración de un amplio catálogo de políticas, multisectoriales, para enfrentar la pandemia. El gobierno de la Ciudad está siendo, sin lugar a duda, uno de los más dinámicos, decididos e innovadores en el diseño y la implementación de estrategias en este complejo y cambiante contexto.

En cuanto a las alcaldías, la gráfica 11 muestra el presupuesto de las nuevas acciones implementadas y publicadas a raíz de la pandemia. En total, las alcaldías han ejercido, hasta el primero de mayo, en acciones para hacer frente al Covid-19 un poco más de 470 millones de



pesos. Es fundamental considerar que las cifras del presupuesto se modificarán de manera dinámica, ya que se trata de un ámbito en el que diariamente existen nuevas iniciativas.

Gráfico 11. Presupuesto programado en acciones sociales para enfrentar la pandemia, por alcaldía de la Ciudad de México



Fuente: Evalúa Ciudad de México con base en Gaceta Oficial de la Ciudad de México, al 1 de mayo de 2020.

En el mapa de las acciones sociales implementadas por las alcaldías, destaca Mercomuna, estrategia coordinada desde el Gobierno de la Ciudad de México a la que se han sumado 14 de las 16 demarcaciones territoriales. La tabla 18 muestra que la mayoría de los hogares que están en el padrón de Liconsa tienen un riesgo medio o elevado de ver afectados sus ingresos como consecuencia de la pandemia, por lo que se trata de una estrategia de focalización pertinente y eficaz. Además, se detecta que aproximadamente un 19% de los hogares inscritos en el padrón de Liconsa no recibe ningún programa social; este tipo de hogares, en condición de especial riesgo, serían atendidos a través de Mercomuna.



Tabla 18. Hogares según acceso a Liconsa y riesgo de afectación de sus ingresos, en términos relativos

Tipo Riesgo	Beneficiario Liconsa		Total
	Sí	No	
Bajo	4.1	95.9	100.0
Medio	8.5	91.5	100.0
Alto	11.0	89.0	100.0
Total	8.0	92.0	100.0

Fuente: Evalúa con base en la ENIGH 2018

Tabla 19. Hogares según acceso a Liconsa y riesgo de afectación de sus ingresos, en términos absolutos

Tipo Riesgo	Beneficiario Liconsa		Total
	Sí	No	
Bajo	36,543	847,511	884,054
Medio	54,055	581,554	635,609
Alto	113,817	920,936	1,034,753
Total	204,415	2,350,001	2,554,416

Fuente: Evalúa con base en la ENIGH 2018

Al observar la naturaleza de las intervenciones implementadas por las alcaldías, la entrega de apoyos alimentarios obtiene el mayor peso. No obstante, también se ha extendido el apoyo a pequeñas empresas y comercios, trabajadores del sector informal o personas trabajadoras no asalariadas. En menor medida, se encuentran acciones en materia de salud o de cuidados a población en general o a personas mayores.



VI. A modo de conclusión

Las proyecciones realizadas, a partir del análisis de la elasticidad PIB/Pobreza, muestran para la capital escenarios de posibles incrementos de las tasas y del número de pobres, considerando además que más de un millón de hogares están en riesgo alto de sufrir afectación grave en sus ingresos, si se confirma una recesión del 6.5% del PIB, como pronostica la CEPAL. A partir de lo anterior se ha presentado un análisis diferenciado por sectores de la economía de la Ciudad de México, que busca explorar una primera aproximación general al impacto sectorial de la crisis económica, que habrá de ser desarrollada a partir de nuevas fuentes de información.

Para estimar posibles escenarios, el Evalúa elaboró el índice de vulnerabilidad en la estabilidad en los ingresos de los hogares, que mide componentes asociados al acceso a la seguridad social, el tipo de ocupación y la dependencia del hogar del ingreso del perceptor. El índice, a partir de la asignación de valores y ponderadores, ofrece resultados que clasifica el riesgo socioeconómico en el contexto de la pandemia en tres categorías: alto, medio y bajo.

A partir de la aplicación del anterior índice, los resultados muestran que las familias que cuentan con niños y niñas menores de cinco años son aquellas que tienen un riesgo mayor de sufrir pérdidas considerables en sus ingresos que pueden comprometer su bienestar material. Prácticamente un 70% de los hogares con estas características cuenta con un nivel alto de riesgo. En cifras similares se ubicaría el riesgo alto para las familias encabezadas por una persona hablante de una lengua indígena. Por tanto, un primer ejercicio de focalización de programas y políticas públicas en el contexto de la pandemia podría considerar la priorización de los hogares con niños y niñas menores de cinco años y de aquellos encabezados por indígenas. Para efectos de una estrategia territorializada en la Ciudad, se identificó que el mayor número de personas que no cuentan con apoyos ni protección social residen en Iztapalapa, Gustavo A. Madero y, en menor medida, Tlalpan y Tláhuac. A lo anterior se suma la necesidad de establecer redes de protección, provisión de servicios y aseguramiento del ingreso de las personas trabajadoras no asalariadas e informales, quienes se encuentran en una situación de amplio riesgo.

Por último, el presente documento ha plasmado las principales estrategias que el Gobierno de la Ciudad de México y las alcaldías están movilizando para enfrentar en términos sociales y económicos la pandemia. Destacan las medidas de protección del ingreso, las estrategias para garantizar un consumo alimentario mínimo y los programas de apoyo a la pequeña y mediana empresa. El dinamismo y la proactividad para implementar nuevas políticas en un contexto inédito y de incertidumbre están signando, de manera alentadora, el trabajo del Gobierno de la Ciudad de México, que puede ser un referente en la materia a nivel nacional e internacional.



La crisis económica global detonada por la pandemia supone, de forma combinada, un choque adverso de oferta y de demanda. Por el lado de la oferta, el confinamiento y el aislamiento social están generando la paralización de miles de procesos de producción y cadenas de suministro, a nivel local, regional e internacional. Por el lado de la demanda, el incremento en las tasas de desocupación, la destrucción del empleo formal y la drástica reducción de los ingresos de los trabajadores no asalariados e informales suponen riesgos centrales. En ese sentido, se precisa articular, a nivel local y federal y de forma coordinada, una estrategia amplia y eficaz de garantía del ingreso y estímulo de la inversión pública y privada, que permita sostener un piso mínimo de consumo y demanda para los sectores más vulnerables, sobre todo con programas de corte más universalista.

Por otro lado, es fundamental diseñar medidas destinadas a evitar que los cierres parciales o las suspensiones temporales de actividades económicas se conviertan en permanentes. Para ello, se requiere establecer mecanismos de concertación y acuerdo social entre actores para garantizar la preservación del empleo en la Ciudad de México, mismos que deben ir acompañados de subsidios, regulaciones, ayudas y estímulos para el mantenimiento del pago de salarios. Por último, sería fundamental, en un contexto de absoluta excepcionalidad, reabrir el debate sobre la necesidad de pactar una reforma fiscal progresiva que dote al estado y a las entidades federativas de los recursos necesarios para enfrentar con amplitud y resolución los ingentes retos venideros. A nivel internacional, se viene desarrollando la discusión sobre la necesidad de imponer un impuesto de solidaridad a las grandes fortunas.



VII. Referencias bibliográficas

Evalúa (2020) Anexo estadístico actualizado para la medición de la pobreza y la desigualdad en la Ciudad de México, disponible el 04 de mayo del 2020 en <https://www.evalua.cdmx.gob.mx/principales-atribuciones/medicion-de-la-pobreza-y-desigualdad>

Griffin, K. (2001). Desarrollo humano: origen, evolución e impacto. *Ensayos sobre el desarrollo humano*, 25.

Filmus, D., y Rosso L. (comp.), (2019). Las sendas abiertas en América Latina. Aprendizajes y desafíos para una nueva agenda de transformaciones, Buenos Aires, CLACSO.

DOF (2020, 31 de marzo) Decreto por el que se establecen acciones extraordinarias para hacer frente a la pandemia generada por el virus SARS-CoV2, disponible el 04 de mayo en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590914&fecha=31/03/2020&print=true

Secretaría de Economía del Gobierno de la Ciudad de México (2019) Reporte económico de actividades 2019, disponible el 04 de mayo del 2020 en <https://www.sedeco.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Reporte%20Economico/reporte-economico-1t2019-publicacion.pdf>

Gaceta Oficial de la Ciudad de México (2020) Publicación de programas y acciones sociales, diferentes fechas.