Consultoría para la realización de la “Evaluación de la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19”

Informe final de la Evaluación

Mayo de 2021

CONSULTORES

Experiencia en Políticas Públicas

Índice

Resumen Ejecutivo i-x

Introducción 1

1. Panorama actualizado de la pandemia de Covid-19 5

El comportamiento internacional y nacional de la pandemia 5

Estado actual de la pandemia en Morelos 7

Descripción socio-demográfica del estado de Morelos 8

Efectos económicos y sociales de la pandemia 10

La situación económica y social en Morelos durante la pandemia 12

Las estrategias para mitigar la pandemia 20

Las acciones instrumentadas por el gobierno de Morelos 39

2. Metodología para evaluar la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19 41

Planteamiento de la propuesta metodológica 43

Tamaño de la muestra 45

Plan de análisis y procesamiento de los datos 49

Definición, cálculo y estimación de indicadores 52

Elaboración de propuestas de política pública 53

3. Marco de referencia para evaluar la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19 57

Propuesta de modelo sistémico (Teoría de Cambio) 57

Análisis de los huecos, redundancias y fugas de la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19 61

4. Resultados de la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia 88

La complejidad de evaluar la respuesta a la pandemia de Covid-19 88

Resultados de la codificación abierta 90

Resultados de la codificación axial 92

Resultados de la codificación selectiva 141

Matriz para el análisis de resultados de la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19 149

Conclusiones (hallazgos y recomendaciones) 160

Principales hallazgos 163

Recomendaciones de política pública 166

Referencias 173

Anexos 179

Resumen ejecutivo

La pandemia de Covid-19 no solo ha representado una emergencia de salud pública mundial, también se ha convertido en una crisis interna para todos los países. Esta pandemia ha provocado costos directos relacionados con la morbilidad y la atención de los enfermos; así como costos indirectos relacionados con las medidas de contención y mitigación impuestas para reducir la propagación de la enfermedad, las pérdidas en productividad y las muertes prematuras.

En ese sentido, la mayoría de los países implementó intervenciones no farmacéuticas para mitigar los efectos negativos de la pandemia. Estas intervenciones han incluido el distanciamiento social, la higiene de cortesía, el uso de cubre bocas, la limpieza de espacios públicos, el cierre de escuelas y negocios, así como las restricciones de viaje.

A diferencia de otro tipo de emergencias, por ejemplo, un terremoto, una inundación o un incendio donde éstos afectan a un área geográfica particular, que puede ser grande pero limitada, una pandemia tiene un ámbito de acción de mayor amplitud. Por ello, las enfermedades infecciosas tienen un enorme impacto en la sociedad, el cual puede traducirse en pérdida de vidas, crisis económica e inestabilidad política.

En el caso de la pandemia de Covid-19, ésta ha desencadenado medidas sin precedentes en todo el mundo. No obstante, si bien estas respuestas se han adoptado en modo de "emergencia" y son en gran medida reactivas, destinadas a mitigar la propagación de la enfermedad mientras avanzan los procesos de vacunación, la implementación de acciones para la mitigación de una pandemia es

una actividad compleja, sobre todo por la naturaleza interdependiente de las actividades de múltiples organizaciones que tienen el encargo de enfrentarla.

En México, la cuestión de cómo responder a esta emergencia ha tomado diferentes vertientes. En un principio, el sistema de respuesta tuvo un enfoque primordialmente de arriba hacia abajo, lo que significa que las acciones para superar la pandemia fueron dirigidas y coordinadas por el gobierno federal, con los gobiernos estatales interviniendo para ayudar, según fuera necesario. Sin embargo, posteriormente, el gobierno federal ha dejado la mayoría de las acciones de reactivación económica a los estados. Al respecto, ha habido caminos divergentes en las decisiones locales, algunos estados prefirieron seguir un camino de colaboración con la Federación, mientras que otros siguieron una ruta propia, más adaptada a sus condiciones locales.

De hecho, las políticas para contener la propagación del virus, proteger la salud de la población y la recuperación de las actividades productivas han variado en todo el mundo. Por lo tanto, no existe un enfoque homogéneo y muchas de las respuestas locales han estado basadas en su contexto demográfico y geográfico; así como en su capacidad de respuesta.

En ese sentido, este documento evalúa las acciones instrumentadas por el gobierno de Morelos para afrontar los efectos negativos en la salud de las personas, así como los efectos económicos y sociales de la pandemia actual. Se examinan todas las medidas dirigidas a proteger a los pobres y vulnerables, así como a preservar las inversiones en capital humano, al tiempo que protegen a las empresas y estimulan la recuperación económica.

Por lo tanto, el objetivo de esta evaluación fue diseñar y desarrollar una valoración con visión integral del diseño y resultados de las acciones del Gobierno de

Morelos para hacer frente a la pandemia de Covid-19, considerando los aspectos tanto de salud como los socioeconómicos. Asimismo, esta evaluación buscó mejorar el conocimiento y la comprensión de las acciones emprendidas por el gobierno de Morelos durante una situación compleja y en constante evolución

Específicamente, para este ejercicio se revisaron las estrategias implementadas a nivel internacional para enfrentar a la pandemia. Dicha revisión sirvió de insumo para la construcción del marco de referencia y de la Teoría de Cambio que se utilizó para evaluar la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19. Esta revisión se presenta dividida en tres áreas: 1) sector salud, 2) sector económico, y 3) sector social.

Tomando en consideración lo anterior, ciertos cuestionamientos cobran relevancia para analizar la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19, por ejemplo, ¿Cuáles han sido las consecuencias de la pandemia tanto en lo referente a la salud como a las condiciones socioeconómicas y culturales de los morelenses? ¿Cuáles fueron las acciones desarrolladas por las instituciones del gobierno local para minimizar las consecuencias negativas de la pandemia tanto de corto como de mediano plazo?, entre otras.

Para dar respuesta a estas interrogantes, se planteó una propuesta metodológica, la cual incluye un modelo de Teoría de Cambio[1] enfocada en el análisis de la respuesta del gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19 en materia de

[1] La lógica seguida para la construcción de la TDC fue que utilizando cierto número de insumos (recursos financieros, humanos, técnicos, físicos y otros), se realizan actividades que permiten elaborar determinados productos. Éstos provocan cambios en las condiciones iniciales (necesidades de los habitantes de Morelos para superar los efectos negativos de la pandemia), los cuales se constituyen en los resultados primarios, secundarios o terciarios de la respuesta (todos ellos precondiciones unos de otros) y que, articuladamente, facilitan alcanzar un cambio de largo plazo (impacto final de la respuesta). Con esta Teoría de Cambio, como marco de referencia, fue posible analizar la que tanto la implementación de la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia del Covid-19 fue la más adecuada, con base en el marco de referencia y la TDC planteada.

salud, así como a las estrategias orientadas a paliar las consecuencias sociales y económicas, tanto de corto como de mediano plazo. De esta forma y con base en los términos de referencia, la evaluación contempló la construcción de un marco de referencia, así como la sistematización y análisis de las acciones emprendidas por el gobierno.

Además, para llevar a cabo el análisis mencionado, el trabajo se enfocó en evaluar si las acciones y programas emprendidos por el gobierno de Morelos guardaron consistencia con las recomendaciones o buenas prácticas que a nivel nacional e internacional se han hecho para mitigar los efectos de la pandemia, es decir, se evaluó si su diseño fue el adecuado para mitigar los efectos de la pandemia.

A partir de la recolección de información mediante entrevistas a funcionarios del gobierno estatal, se analizaron y documentaron los mecanismos establecidos para el diseño, implementación y seguimiento de las acciones emprendidas. De manera particular, el análisis y procesamiento de los datos se llevó a cabo mediante una codificación teórica. Así, la interpretación de los textos procedentes de las entrevistas fueron la piedra angular para decidir qué datos se analizaron y se codificaron según tres distintos procedimientos denominados: codificación abierta, codificación axial y codificación selectiva.

Además, se definieron, calcularon y estimaron indicadores que permitieran entender la situación existente en el estado de Morelos previo a la pandemia, durante está y en su caso, los efectos que tendrá en el mediano y largo plazo. Para ello, se seleccionaron indicadores generados por instancias oficiales o aquellos provenientes de registros oficiales.

Adicionalmente, se realizó un análisis de huecos, redundancias y fugas con el propósito de identificar la alineación de las iniciativas emprendidas y su

consistencia entre ellas. Específicamente, mediante este ejercicio se buscó identificar que tanto las intervenciones implementadas por el gobierno de Morelos se duplicaban (atienden a la misma población), se complementan (es decir, la suma de esfuerzos entre dos iniciativas potencian sus efectos sobre la población objetivo) o en su caso, dejaban áreas sin atender. Este ejercicio, tal como lo señala Cejudo y Michel (2016), permitió determinar qué tan coherente fue la respuesta a la pandemia o en su caso, aun cuando hubo un despliegue importante de recursos (humanos, materiales y financieros) generó una respuesta desarticulada que, incluso, pudo haber dejado personas sin atender. El marco de referencia y la teoría de cambio fueron la guía para este ejercicio.

De esta manera, se logró distinguir en los programas implementados por el gobierno del Estado de Morelos, las acciones faltantes entre lo que se espera que suceda y lo que realmente sucede, las intervenciones que tienen características similares entre sí, y los componentes que no contribuyen al logro de los resultados de las intervenciones.

Cabe señalar que el diseño e implementación de la respuesta a una pandemia como la de Covid-19 revela los enormes desafíos inherentes a la toma de decisiones en una emergencia sanitaria. Estos desafíos incluyen, entre otros, limitaciones de tiempo, incertidumbre debido a la escasez de evidencia sobre las ventajas y desventajas de los diferentes cursos de acción y el reto de proponer acciones eficaces en tales circunstancias.

Adicionalmente, a partir de la información generada mediante entrevistas semiestructuradas y con base en un análisis de tipo cualitativo, se elaboró un tablero de control[2] para el análisis de la respuesta del Gobierno de Morelos a la

[2] Para su elaboración se definieron criterios de evaluación, estándares de medición y niveles de aceptación –puntuación- a partir de los cuales se evaluaron las acciones emprendidas.

pandemia del Covid-19, respecto a la relevancia y oportunidad de las acciones de mitigación implementadas. Esto permitió hacer un análisis de las fases (planificación, incluyendo la coordinación y comunicación, diseño e implementación), dimensiones (salud, economía y desarrollo social), condiciones y contexto bajo los cuales se dio respuesta a la pandemia.

Por lo tanto, el marco de la evaluación adoptó una perspectiva de sistemas, donde cada una de las acciones de mitigación se consideró un evento relevante al interior de un sistema, con efectos resultantes de la interacción de las diferentes acciones de mitigación entre sí y con los componentes del sistema social (contexto).

Una vez contextualizado el ejercicio de evaluación a la fecha de cierre de la misma, se han notificado en el Estado de Morelos, un total acumulado de 7,363 personas con Covid-19. Mientras que con un registro de 1,736 defunciones por dicho padecimiento.

Bajo el marco de referencia de la evaluación ya mencionada y la Teoría de Cambio, se identificaron un total de 95 acciones implementadas o realizadas por las diferentes dependencias, se identificó que 48 acciones son nuevas, puesto que se crearon para dar respuesta a la pandemia del Covid-19, mientras que 47 de las ya existentes fue necesario adecuarlas para atender los efectos negativos de la pandemia. 85% de las acciones están relacionadas con la entrega de apoyos en especie (este porcentaje se debe a que dentro de estos apoyos se encuentra la capacitación o clases de forma virtual) 12% apoyos monetarios y 3% a ambos tipos de apoyo.

Al aplicar la codificación axial y analizar el tema de preparación de diferentes estrategias para la respuesta de la pandemia se encontró con base en los

diferentes actores considerados, el 70.2% se enfocó a la planificación, el 17.9% a la coordinación y el 11.9% a la comunicación y la participación ciudadana. Respecto a la planeación, 31% de las estrategias estuvieron enfocadas a las actividades de dimensión en salud, mientras que el 55.7% se realizó para actividades de dimensión social y económica (29.1% y 26.6% respectivamente).

Estas acciones permitieron que al analizarse los escenarios de la situación epidemiológica de Covid-19 en la entidad, se pudo obtener que las acciones influyeron de manera positiva en la reducción de los casos esperados dado el escenario más catastrófico con una tasa de ataque del 1%, esto es, bajo este escenario se estimaron un total de 20,191 casos; sin embargo, entre el periodo de marzo a noviembre de 2020 los casos registrados fue por debajo de los 10,000 casos confirmados. El porcentaje de ocupación hospitalaria fue de 67.2% y el de ocupación hospitalaria con ventilador fue de 48.6%

En lo que respecta a los resultados encontrados en términos económicos, se pude mencionar que el indicador de derrama económica por turismo, por ejemplo, presentó una caída cercana al 40% durante el tercer trimestre de 2020 comparado con el del primer trimestre del año, esto es equivalente a una pérdida de alrededor de 219.6 millones de pesos. La tasa de desocupación aumentó, ya que pasó de 1.96% en el primer trimestre de 2020 a 3% para el tercer trimestre. El Producto Interno Bruto (PIB) al cierre del segundo trimestre de 2020 tuvo una disminución de 21.0%, sin embargo, presentó una recuperación de 13.5% durante el tercer trimestre.

Por otra parte, en lo que respecta al tema social, no fue posible comprobar los resultados de la entrega de dotaciones y apoyos que han recibido los grupos vulnerables, debido a que los datos de carencia alimentaria, seguridad social y

acceso a servicios básicos en la vivienda aún no han sido publicados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

De esta forma se puede resumir algunos hallazgos en los que existe evidencia de un trabajo coordinado entre diferentes áreas del Gobierno para el diagnóstico y planeación de la respuesta a la pandemia, no sólo en términos de los riesgos sanitarios, sino también ha incluido los aspectos económicos y sociales. Sin embargo, la coordinación con otros sectores no ha sido tan efectiva, la colaboración con el tercer sector y con ciudadanos es escasa.

Se pudo corroborar que las actividades de la dimensión social se dirigen a hogares que se hallan en el último escalón de la distribución de ingresos, pero muchas de las acciones no están libres de redundancias ni se tiene certeza de una cobertura óptima a los segmentos más vulnerables.

En términos de gestión, se identificó que la gestión de la respuesta bajo un solo centro de mando ha facilitado la integración de los recursos, pero la efectiva coordinación en el sector salud no está necesariamente presente para el componente social o económico.

En términos de recomendaciones de política pública, se dividieron en tres vertientes, la primera durante la etapa de planeación y diseño de intervenciones en donde destaca el desarrollar un protocolo de actuación ante cualquier riesgo de pandemia, haciendo uso de las atribuciones locales. Adicionalmente, se considera importante integrar padrones de beneficiarios con el propósito de evitar duplicidad y generar las sinergias necesarias para las acciones a implementar. También, considerar la modificación de reglas de operación de los programas para focalizar mejor los apoyos ofrecidos y dar respuesta más rápida a la población. Que la coordinación intersectorial sea institucionalizada con la finalidad de lograr un

intercambio de información, definición de prioridades y resolución ante posibles divergencias. Por último, ante un escenario de pandemia es relevante que se considere la atención de todas las dimensiones que esta puede tener efecto y no sólo asociarlo a un problema de salud pública.

La segunda vertiente se enfoca en la fase de implementación de las intervenciones, en las cuales se propone que se definan, principalmente, protocolos de comunicación, líneas de mando, y mecanismos de coordinación, participación y seguimiento de acciones implementadas, con el propósito de garantizar la "coherencia interna" de los esfuerzos realizados. Específicamente, trabajar de manera coordinada con las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general; así como asegurar la comunicación tanto en la población general como en los grupos más vulnerables, y contar con mecanismos de comunicación permanentes con la finalidad de reportar violaciones a los derechos humanos, intrafamiliar y de discriminación a personas por cualquier tipo de padecimiento, son parte de las recomendaciones en esta vertiente.

La última fase en la definición de la política pública es la evaluación, en donde esta evaluación sugiere recurrir a la evidencia e información generada para diseñar, implementar acciones y, en general, para tomar decisiones de política pública. En esta etapa, también se insiste en no dejar de lado las acciones de seguimiento y monitoreo de las actividades ejecutadas mediante el diseño y cálculo de indicadores específicos. Por último, se considera relevante continuar con los esfuerzos de evaluación para conocer qué tan efectiva fue la implementación de las acciones emprendidas.

Con base a lo anterior, se concluye que la respuesta del Gobierno de Morelos para mitigar los efectos de la pandemia se alinea a las recomendaciones internacionales en la materia y el tipo de intervenciones implementadas respondió

a las necesidades de la población. No obstante, si se hubiera contado con información de organizaciones no gubernamentales, de observatorios ciudadanos o de indicadores específicamente relacionados con los efectos de la pandemia (como los propuestos en esta evaluación), se hubiese tenido una valoración más precisa sobre los resultados de la respuesta del Gobierno de Morelos.

Por último, independientemente de que tan alineadas hayan estado las acciones implementadas con las mejores prácticas o recomendaciones internacionales, se identificaron áreas de oportunidad en cuanto a la “coherencia interna” o coordinación de acciones entre los distintos participantes para dar respuesta a la pandemia y la apertura de canales de comunicación interna y de participación ciudadana, aspectos en lo que se deberá poner atención ante futuras situaciones.

Introducción

El objetivo de esta evaluación es desarrollar una valoración con visión integral del diseño y resultados de las acciones del Gobierno de Morelos para hacer frente a la pandemia de Covid-19, considerando los aspectos de salud y los socioeconómicos. Asimismo, esta evaluación busca mejorar el conocimiento y la comprensión de las acciones emprendidas por el gobierno de Morelos durante una situación compleja y en constante evolución. Se espera que los tomadores de decisiones puedan utilizar los resultados de esta evaluación para identificar las acciones que tienen mayor potencial para mitigar los efectos negativos de la pandemia, así como apoyar los preparativos para otra eventual ola pandémica y mejorar las estrategias futuras de preparación y respuesta ante emergencias sanitarias.

La pandemia de Covid-19 no solo ha representado una emergencia de salud pública mundial, sino que también se ha convertido en una crisis interna para todos los países. Esta pandemia ha provocado costos directos relacionados con la morbilidad y la atención de los enfermos; así como costos indirectos relacionados con las medidas de contención y mitigación impuestas para reducir la propagación de la enfermedad. Lo anterior, hace que la gestión de esta emergencia de salud sea tan desafiante que, si no se atiende, podría provocar innumerables muertes. Sin embargo, si se imponen medidas muy drásticas para contener la propagación de la enfermedad, el resultado podría ser una recesión extremadamente profunda con efectos adversos sobre la economía y el capital humano.

De hecho, las políticas para contener propagación del virus, proteger la salud de la población y la recuperación de las actividades productivas han variado en todo el mundo. Se han experimentado desde medidas “duras”, como implementar restricciones estrictas a la libertad de movimiento de los ciudadanos (China,

Francia) o períodos de cuarentena obligatorios de 14 días para quienes llegan del extranjero (Nueva Zelanda, Estados Unidos) o han implicado pruebas agresivas y de rastreo de contactos (Hong Kong, Corea del Sur) hasta políticas “más suaves” que promueven medidas de distanciamiento social más flexibles (Suecia, Japón, México). Por lo tanto, no existe un enfoque homogéneo y muchas de las respuestas locales han estado basadas en su contexto demográfico y geográfico, así como en su capacidad de respuesta.

En ese sentido, antes del desarrollo de una vacuna eficaz y segura para proteger a las personas en riesgo de Covid-19, la mayoría de los países implementó intervenciones no farmacéuticas para mitigar los efectos negativos de la pandemia. Estas intervenciones han incluido medidas como el distanciamiento social, la higiene de cortesía, el uso de cubre bocas, la limpieza de espacios públicos, el cierre de escuelas y negocios, así como las restricciones de viaje. Todas estas medidas han tenido como objetivo reducir la transmisión y propagación del virus, pero también han generado graves consecuencias sociales y económicas. El impacto en el bienestar de las personas y los hogares ha sido profundo y con posibles consecuencias de largo plazo.

Los hogares han perdido fuentes de ingresos debido a la disminución concomitante del empleo provocado por el cierre de negocios. Las interrupciones en los servicios de salud, educación y nutrición han erosionado el bienestar social y, por lo tanto, la productividad futura. En ese sentido, los grupos vulnerables que se encuentran fuera del sistema de protección social han sido los más afectados. Además, la interrupción de la educación y otros servicios, así como el incremento de la violencia intrafamiliar, han tenido consecuencias negativas irreversibles para niñas, niños y adolescentes. Lo mismo ha ocurrido con personas con discapacidad o que han sido marginadas por cuestiones étnicas, religiosas o geográficas.

En virtud de lo anterior, este documento evalúa las acciones instrumentadas por el gobierno de Morelos para afrontar los efectos negativos en la salud de las personas, así como los efectos económicos y sociales de la pandemia actual. Se examinan todas las medidas dirigidas a proteger a los pobres y vulnerables, así como a preservar las inversiones en capital humano, al tiempo que protegen a las empresas y estimulan la recuperación económica.

De esta forma, el capítulo 1 presenta un panorama actualizado de la pandemia de Covid-19 a nivel internacional y nacional, haciendo un énfasis particular en sus efectos sobre la salud de los habitantes del estado de Morelos, así como en los sectores económico y social. Por su parte, el capítulo 2 presenta la propuesta metodológica (tamaño de la muestra, plan de análisis y procesamiento de datos, estimación de indicadores) para evaluar la respuesta del gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19. Enseguida, el capítulo 3 presenta el marco de referencia (propuesta del modelo sistémico) para analizar las acciones de mitigación de esta pandemia y que fueron implementadas por el gobierno de Morelos. El capítulo 4 presenta los resultados de este análisis, así como de los procesos de codificación abierta, axial y selectiva que fueron utilizados para examinar la información recopilada en campo. Finalmente, se presentan las conclusiones, principales hallazgos y recomendaciones de política pública derivados de este proceso de evaluación.

El documento destaca algunas recomendaciones de política dirigidas a mejorar el liderazgo, la gobernanza y la comunicación para garantizar una respuesta efectiva frente a la pandemia de Covid-19. Por ejemplo, una comunicación clara, coherente y transparente que genere confianza y transmita una sensación de estabilidad durante un momento de incertidumbre. Por su parte, el liderazgo eficaz a nivel

local, respaldado por decisiones basadas en evidencia, también es fundamental para dar forma al comportamiento, individual y comunitario, necesario para afrontar los efectos negativos de la pandemia. Además, para fomentar la acción colectiva y la cohesión social frente a una pandemia que amenaza a la sociedad, el gobierno debe involucrar a los líderes locales, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil para garantizar un flujo de información adecuado y una acción concertada. Todos estos elementos serán abordados en las siguientes secciones.

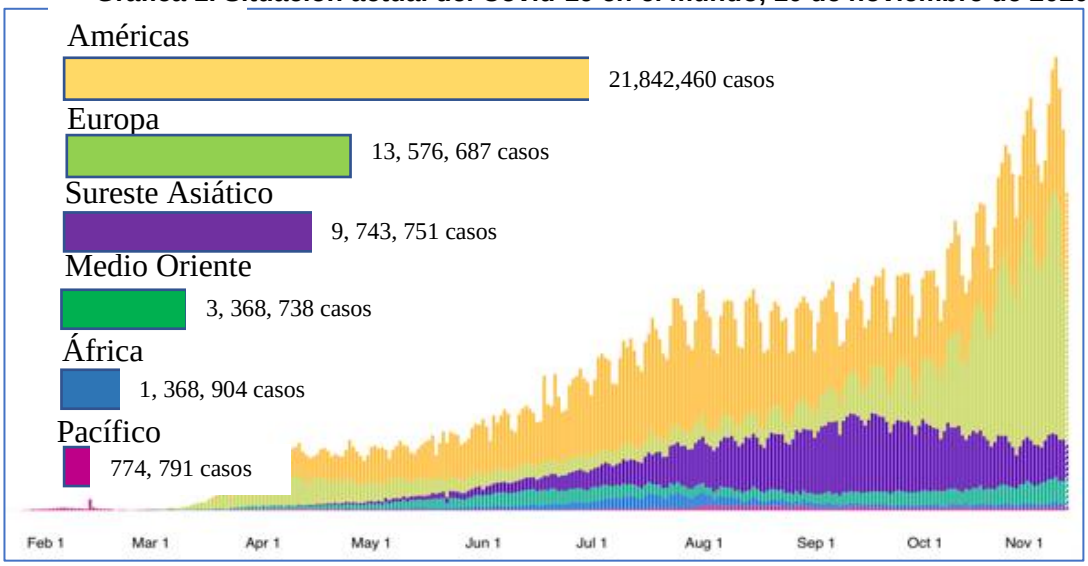
En virtud de lo anterior, este documento se centrará en estudiar la respuesta gubernamental a la pandemia de Covid-19 en México. Para ello, en la primera sección, se ofrece una descripción general de la forma en que se aborda este problema, haciendo énfasis en las acciones que se implementaron en un intento por detener la propagación de la pandemia.

Capítulo 1
Panorama actualizado de la pandemia de Covid-19

El comportamiento internacional y nacional de la pandemia

Esta sección contiene datos de la evolución de la pandemia de marzo a diciembre de 2020. Se brinda información de las principales variables de salud, económicas y sociales que reflejan la situación del entorno internacional, nacional y local al cierre del 2020. El brote actual del coronavirus de síndrome respiratorio agudo por coronavirus 2 (SARS-CoV-2), que causa la enfermedad de Covid-19, fue declarado una "emergencia de salud pública de preocupación internacional", por la Organización Mundial de la Salud (OMS), el 30 de enero de 2020. Posteriormente, el 11 de marzo, se declaró oficialmente como una pandemia. Según la OMS (2020a), hasta el 10 de noviembre de 2020, ha provocado el contagio de 50.6 millones de personas y ha causado más de 1.2 millones de muertes. Casi la mitad de estos casos (45%) y defunciones (54%) ocurren en la Región de las Américas, siendo Estados Unidos de América, Brasil y México los países que tienen el mayor número de casos nuevos y defunciones (gráfica 1).

Gráfica 1. Situación actual del Covid-19 en el mundo, 10 de noviembre de 2020



Fuente: elaboración propia con base en OMS (2020a).

En el caso de México, tenía, hasta el 9 de noviembre de este año, 972,785 casos confirmados y 95,225 muertes a causa del Covid-19 (gráfica 2). De los casos confirmados, 48.8% han sido mujeres y 51.2% hombres.

Gráfica 2. Situación actual del Covid-19 en México, 9 de noviembre de 2020

Fuente: elaboración propia con base en SS (2020a).

En términos de la distribución geográfica se pueden realizar comparativos sobre el número de casos confirmados de Covid-19 en el país. Al respecto, se presenta un comparativo normalizado en función del tamaño de la población de cada entidad federativa. Así, para el 22 de noviembre de 2020, la Ciudad de México reportaba

el mayor porcentaje de casos: 2.07%. Le seguían en orden de importancia Baja California Sur (1.72%), Tabasco (1.41%), Sonora (1.34%) y Coahuila (1.21%). Hasta esa fecha, las entidades con menor porcentaje de casos confirmados eran Chiapas (0.13%), Morelos (0.36%), Veracruz (0.45%) y Jalisco (0.46%) (SS, 2020a).

Estado actual de la pandemia en Morelos

En el caso específico de Morelos, la Secretaría de Salud estatal ha informado que, al 19 de noviembre de 2020, se han estudiado 17,463 personas en la entidad, de las cuales se han confirmado 7,363 con Covid-19 y 107 de estos casos confirmados se encuentran activos. Por otra parte, se han descartado 9,140 casos, aunque 960 permanecen como sospechosos. Por último, a esa fecha, se han registrado 1,376 defunciones en la entidad (gráfica 3).

Gráfica 3. Panorama estatal del Covid-19 en Morelos, 19 de noviembre de 2020

Fuente: tomado de SSM (2020).

Sobre los datos incorporados en la gráfica 3, la Secretaría de Salud de Morelos (SSM), reportó que, del total de casos confirmados, 78% están recuperados, 1% está en aislamiento domiciliario, 2% en hospitalización y 19% ha perdido la vida. Además, también informó que el mayor porcentaje de casos confirmados se encuentra concentrado en los municipios de Cuernavaca, Cuautla, Jiutepec, Ayala, Temixco, Jojutla, Yautepec, Emiliano Zapata, Zacatepec y Xochitepec (cuadro 1).

Cuadro 1. Panorama municipal del Covid-19 en Morelos, 19 de noviembre de 2020

Municipio	Casos confirmados	Municipio	Casos confirmados	Municipio	Casos confirmados	Municipio	Casos confirmados
Cuernavaca	1987	Xochitepec	199	Tepalcingo	83	Jantetelco	24
Cuautla	1056	Yecapixtla	155	Ocuituco	58	Temoac	21
Jiutepec	750	Tlatizapán	148	Jonacatepec	56	Tlalnepantla	20
Ayala	317	Puente de Ixtla	142	Atlatlahucan	52	Mazatepec	18
Temixco	284	Axochiapan	124	Huitzilac	51	Tetecala	18
Jojutla	281	Tepoztlán	108	Amacuzac	41	Coatlán del Río	17
Yautepec	261	Xoxocotla	105	Tetela del Volcán	40	Zacualpan de Amilpas	17
Emiliano Zapata	248	Tlaquiltenango	103	Miacatlán	33	Coatetelco	11
Zacatepec	243	Tlayacapan	103	Totolapan	25	Hueyapan	2

Fuente: tomado de SSM (2020).

Descripción socio-demográfica del estado de Morelos

Para darle contexto a los datos presentados en la gráfica 3 y en el cuadro 1 es necesario brindar una descripción socio-demográfica de Morelos. En ese sentido, la superficie del estado de representa 0.2% de la extensión territorial del país. Esta entidad federativa está conformada por 36 municipios y 1,925 localidades urbanas y rurales. Colinda al norte con el Estado de México y la Ciudad de México, al este con el estado de Puebla y Estado de México, al sur con Puebla y Guerrero, y al Oeste con Guerrero y Estado de México. Con base en el Conteo de Población y Vivienda 2020, en el estado de Morelos habitaban 1.97 millones de personas, 48.2% eran hombres y el 51.8% mujeres (Inegi, 2020a).

De acuerdo con Inegi (2020a), en la entidad existían, en 2020, 560 mil 669 viviendas; de las cuales 94.3% contaban con servicio de agua entubada, 99.5% con energía eléctrica, 97.2% con drenaje y 3.7% con piso de tierra. En materia educativa, el porcentaje total de personas analfabetas era de 4.96% respecto al total de la población en la entidad. No obstante, el porcentaje de personas de 15 años y más alfabeta fue de 94.3%, entre quienes los años de escolaridad

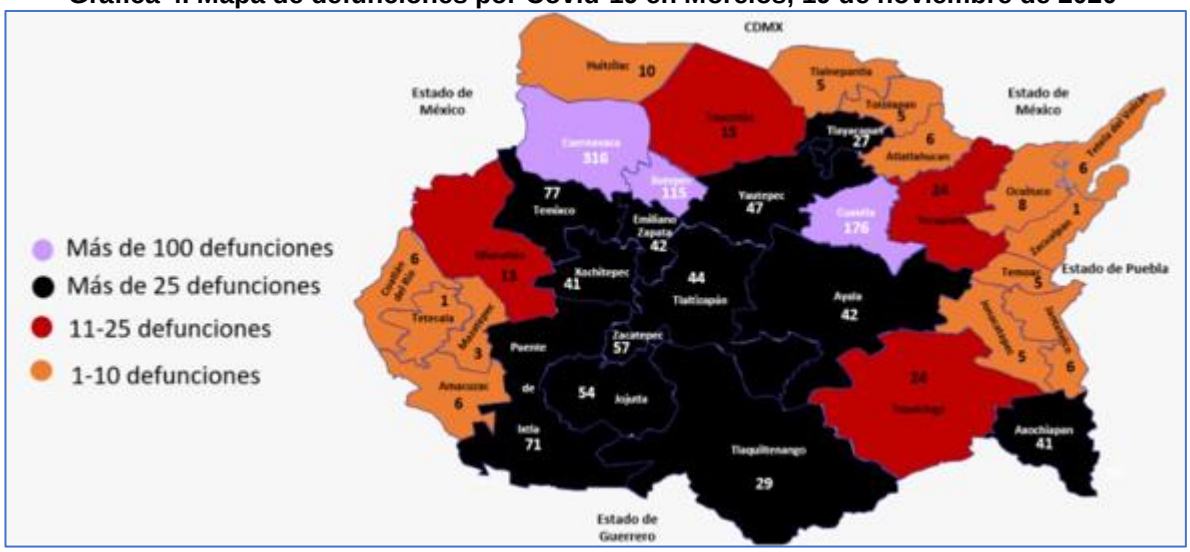
promedio fue de 9.3 años. Relacionado con este tema, en 2020, de cada 100 hogares en esta entidad federativa, 44 tenían computadora y 53 conexión a internet. En cuanto a los gastos familiares, 26.73% del total del ingreso se destinó al consumo de alimentos y bebidas, 19.77% a cubrir los gastos asociados a los servicios a la vivienda (agua, electricidad y gas, principalmente) y 12.78% a transporte, principalmente.

También con cifras del 2020, en el sector salud, 84.1% de la población en Morelos declaró estar afiliada a los servicios de salud, mientras que el otro 15.1% no estaba afiliada. De este total, 59% era derechohabiente del seguro popular y un 32.3% al IMSS, el resto pertenecía a los servicios ofrecidos por el ISSSTE, Pemex, Secretaría de la Defensa Nacional o la Marina. En el ámbito económico, la población de 15 años o más económicamente activa, en el trimestre de enero a marzo de 2020, era de 56% (890,530 personas), de las cuales 98% dijo estar ocupada. En lo que respecta a la actividad comercial, Morelos representa 2.1% del total de las unidades económicas del país, las cuales producen 24.7 billones de pesos (bdp) anualmente. En 2018, el Producto Interno Bruto (PIB) del estado representaba 1.1% del PIB nacional. Asimismo, de cada 100 pesos aportados a la economía del estado 66 provenían de las actividades terciarias, 30 pesos de las secundarias y 4 pesos de las primarias. En 2019, en el estado existían 121, 094 establecimientos comerciales, de los cuales 97% eran microempresas (Inegi, 2020a).

En cuanto a la seguridad pública y justicia, en 2020, 52.9% de la población en el estado de Morelos percibía un ambiente de inseguridad, 56.7% confiaba en la policía y sólo un 23.9% percibía una ausencia de corrupción en el sistema judicial Inegi, 2020b). Por otra parte, en relación con las muertes provocadas por Covid-19, hay tres municipios morelenses que, en noviembre de 2020, concentraban la

mayor cantidad de defunciones por Covid-19: Cuernavaca con 316, Cuautla con 176 y Jiutepec con 115 (gráfica 4).

Gráfica 4. Mapa de defunciones por Covid-19 en Morelos, 19 de noviembre de 2020



Fuente: tomado de SSM (2020).

Efectos económicos y sociales de la pandemia

Como se puede observar, la pandemia de Covid-19 ya ha cobrado una gran cantidad de vidas humanas en México y en todo el mundo. En los próximos meses, indudablemente ocurrirán más contagios y muertes como resultado directo del virus (lo cual representa un desafío sin precedentes para los sistemas de salud pública). Pero también es probable que haya costos adicionales indirectos de esta pandemia, por ejemplo, efectos negativos de largo plazo en quienes se recuperan del Covid-19, así como impactos nocivos derivados de las medidas de distanciamiento social y el cierre de actividades económicas.

Al igual que en los aspectos sanitarios, esta situación es inédita también en el ámbito económico y social. Lo más cercano al tipo de recesión económica que se está enfrentando actualmente es una situación de guerra con poca destrucción de infraestructura o una catástrofe natural que ha frenado muchas de las actividades productivas. Sin embargo, dada su expansión global, no hay ninguna experiencia

parecida a esta pandemia ya que, tanto las guerras como los desastres naturales, son fenómenos muy focalizados y afectan muy poco a las actividades de otras partes del mundo. En ese sentido la pandemia de Covid-19 no tiene comparación con otro tipo de emergencias o desastres.

Por ejemplo, en cuanto a su impacto social, de acuerdo con la última actualización de los efectos del Covid-19 sobre la pobreza, realizada por el Banco Mundial (2020a), se estima que entre 88 y 115 millones de personas caerán en pobreza extrema en 2020, retrasando tres años el avance que ya se tenía en la reducción de la pobreza. Esto traerá como consecuencia una contracción del crecimiento mundial de 8% en este año. Asimismo, para 2021 se espera que la cifra de nuevos pobres ascienda a 150 millones. Al respecto, se menciona que “muchos de los nuevos pobres serán habitantes de países que ya presentan tasas de pobreza elevadas. En unos cuantos países de ingreso mediano, un importante número de personas caerá por debajo del umbral de la pobreza extrema. Se estima, asimismo, que alrededor del 82% del total se registrará en estos países” (Banco Mundial, 2020a).

México ha sido afectado por los efectos económicos y sociales del Covid-19. Efectos que fueron percibidos desde marzo de 2020, primer mes de aplicación de las medidas para contener la propagación del virus. En ese mes, los primeros datos disponibles como el comercio al por menor, balanza comercial, inversión (de por sí deprimida) ya apuntaban a una afectación grave sobre la economía. Sin embargo, en donde se vieron afectaciones históricas fue en el mercado laboral (INEGI, 2020c). La tasa de desocupación en abril se ubicó en 4.67%, un incremento notable considerando que en marzo era de 2.94%. Posteriormente, en

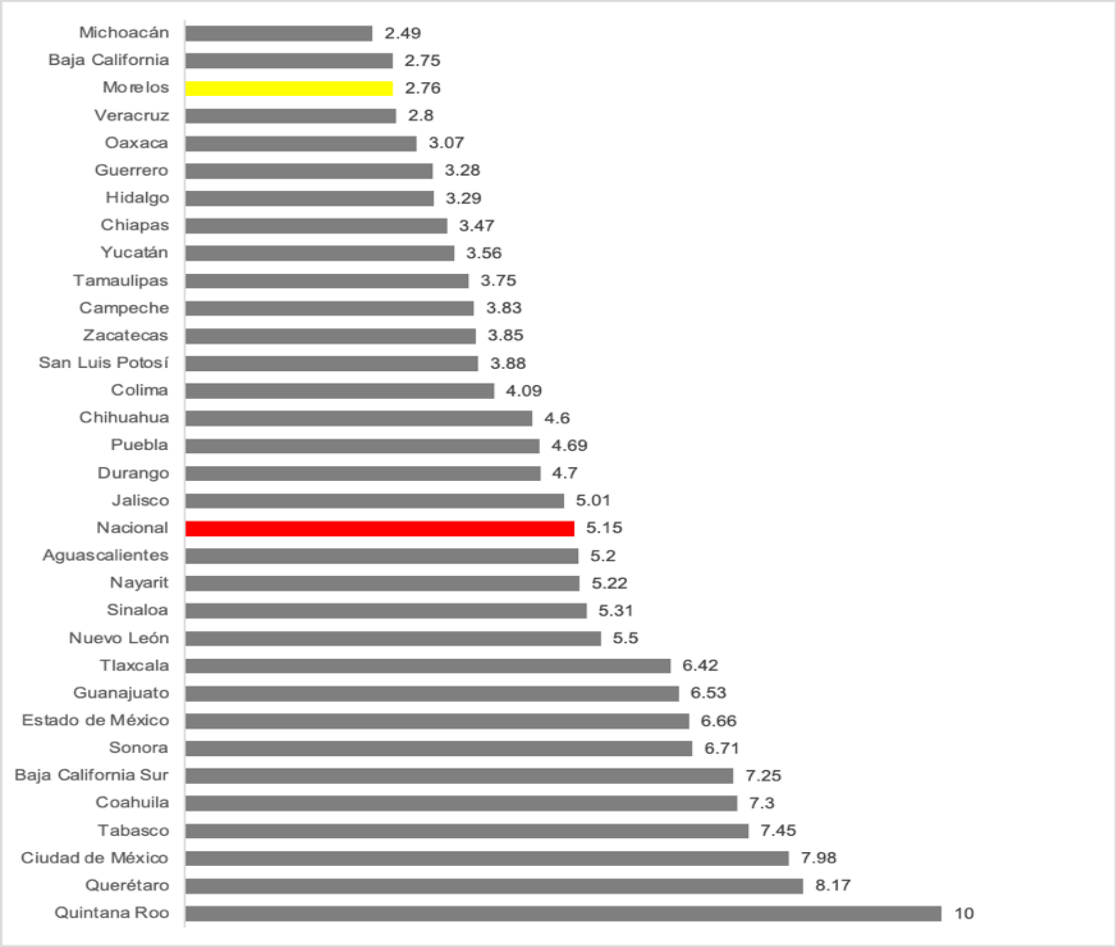
mayo, la tasa de desocupación alcanzó un pico con 5.49%,[3] aunque a partir de ese mes comenzó su descenso, hasta llegar a una tasa de 5.15% en septiembre.

La situación económica y social en Morelos durante la pandemia

En Morelos, al cierre del tercer trimestre de 2020, la tasa de desocupación se ubicó en 2.76%, cifra muy inferior a la tasa de desocupación nacional que se ubicó en 5.15%. De hecho, Morelos se colocó en el tercer lugar con relación a las entidades con menores tasas de desocupación a nivel nacional. Los estados con menor tasa de desocupación fueron Michoacán (2.49%) y Baja California (2.75%), seguidas por Morelos (2.76%). En contraste, las entidades con mayores tasas de desocupación fueron Ciudad de México (7.98%), Querétaro (8.17%) y Quintana Roo (10.0%) (INEGI, 2020c) (gráfica 5).

Gráfica 5. Tasa de desocupación por entidad federativa, tercer trimestre de 2020

[3] De acuerdo con INEGI (2020c), la tasa de desocupación aumentó por la caída de la ocupación en el sector terciario, principalmente por el cierre de restaurantes, servicios de alojamiento y comercios. También fue significativa la pérdida de empleos de tiempo completo y la disminución de la ocupación en los micronegocios.

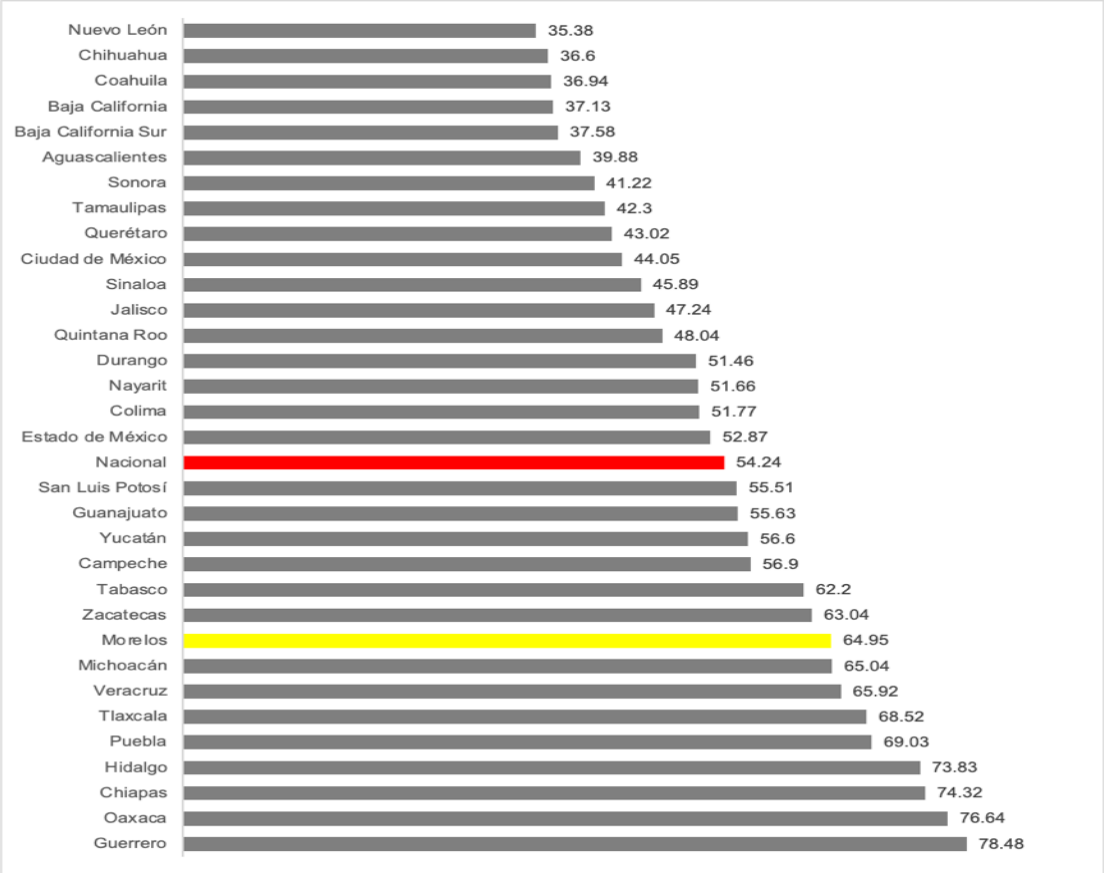


Fuente: elaboración propia con base en INEGI (2020).

Sin embargo, analizar la tasa de desocupación no es suficiente. Los empleos en México son, en su mayoría, informales, los cuales han sido fuertemente afectados por la pandemia, a tal grado que, de acuerdo con el cálculo de la brecha laboral, en agosto sumaban más de 22 millones de personas con una necesidad de empleo en el país (INEGI, 2020c). En ese sentido, del total de la población ocupada a nivel nacional, al cierre del tercer trimestre de 2020, 54.24% se encontraba en el sector informal. En Morelos, la tasa de informalidad fue de 64.95%, situándose en el noveno lugar de entidades con mayor informalidad, siendo Nuevo León (35.38%), y Chihuahua (36.60%) las entidades con menor

informalidad. En contraste, Chiapas, Oaxaca y Guerrero son las que tienen mayor informalidad, con 74.32%, 76.64% y 78.48%, respectivamente (gráfica 6).

Gráfica 6. Tasa de informalidad laboral por entidad federativa, tercer trimestre de 2020



Fuente: elaboración propia con base en INEGI (2020).

Así, como se ha mencionado, los impactos del Covid-19 en el mercado laboral se han visto reflejados en incrementos en la tasa de desocupación y en la tasa de informalidad. Además, es probable que estos cambios en el mercado laboral acentúen las desigualdades existentes en la sociedad mexicana. En ese tenor, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) informó que se espera que en México “la pobreza por ingresos se podría incrementar entre 7.2 y 7.9 puntos porcentuales, teniendo un incremento de la pobreza extrema por ingresos entre 6.1 y 10.7 millones de personas para 2020,

mientras que para la pobreza laboral se estima un aumento de 37.3% a 45.8% en los primeros dos trimestres del 2020" (Coneval, 2020).

En su estudio, el Coneval ha estimado los efectos negativos que la pandemia podría generar en la población mexicana, para ello, elaboró un ejercicio de simulación del efecto del Covid-19 en la pobreza considerando dos posibles escenarios:

- Primer escenario: Una caída generalizada en el ingreso. Para el diseño de este escenario se consideró que, para 2020, las diversas proyecciones sobre la contracción del PIB apuntan a que sea de alrededor de 6%. Si bien se reconoce que esta crisis no tiene precedente, un punto de referencia es el cambio en los ingresos observado en el periodo 2008-2010, provocado por la crisis inmobiliaria surgida en Estados Unidos y que afectó a todo el planeta.
- Segundo escenario: La caída en el ingreso es más pronunciada para los hogares en pobreza urbana. Para el diseño de este escenario, se consideró que en la última crisis sanitaria en México (virus de la influenza AH1N1), los hogares de los deciles más bajos tuvieron mayor probabilidad de incurrir en gastos catastróficos por motivos de salud, lo que agudizó su situación económica en contextos de crisis.[4]

Para cada uno de los escenarios descritos, se calculó la pobreza por ingresos, en el cuadro 2 se presentan los resultados de las estimaciones realizadas.

Cuadro 2. Expectativas de pobreza por ingreso según escenarios post Covid-19 en México

Indicadores	Porcentaje			Millones de personas		
	2018	I	II	2018	I	II
Población con ingreso inferior a la línea de	16.8	21.7	25.3	21.0	27.1	31.7

[4] Para el diseño de este escenario, el Coneval consideró que hasta ahora el desarrollo de la crisis sanitaria por Covid-19 y la trayectoria de contagio ha sido mayor en el ámbito urbano, por lo que la mayor afectación podría encontrarse en áreas urbanas.

pobreza extrema por ingresos						
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos	48.8	56.0	56.7	61.1	70.0	70.9

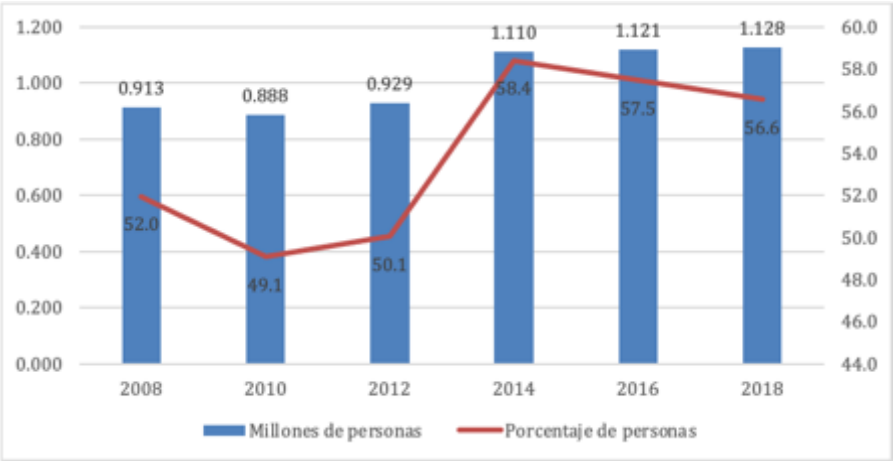
Fuente: Coneval (2020: 10).

Como se puede observar en el cuadro 2, en ambos escenarios, el total de personas en situación de pobreza por ingresos se incrementa. En términos generales, se estima que los efectos de esta crisis sanitaria se traduzcan en un incremento en la población en situación de pobreza por ingresos de, al menos, 7.2 y hasta 7.9 puntos porcentuales, siendo el peor escenario aquel en el que la población más afectada es aquella que se encuentra en pobreza urbana.

Por otra parte, el número total de personas en situación de pobreza extrema por ingresos también se incrementa. El aumento de la pobreza extrema por ingresos, en el escenario más conservador es de al menos 4.9 puntos porcentuales, lo que se traduciría en por lo menos 6.1 millones de personas. Particularmente, una mayor incidencia de pobreza urbana podría estar asociada con una mayor profundización de los efectos de la crisis, puesto que la velocidad de propagación de la pandemia y sus efectos sobre la actividad económica son mayores en contextos urbanos. La reducción en el ingreso tendrá consecuencias directas en la población que se encontraba por arriba, pero muy cerca de las líneas de pobreza por ingresos y que, por efecto de la crisis, podrían ser más propensas a transitar a una situación de pobreza por ingreso. Así, de acuerdo con el Coneval (2020), esta crisis afectará principalmente a los grupos de población más vulnerables y puede llegar a revertir los avances logrados en materia de desarrollo social. Además, el Coneval (2020) estima que la pérdida de empleos también traerá aparejada la disminución de prestaciones laborales en el sector formal. Las personas más vulnerables en este sentido son las que se encuentran ocupadas en trabajos subordinados, por cuenta propia, en los sectores más afectados y los ocupados sin seguro de desempleo.

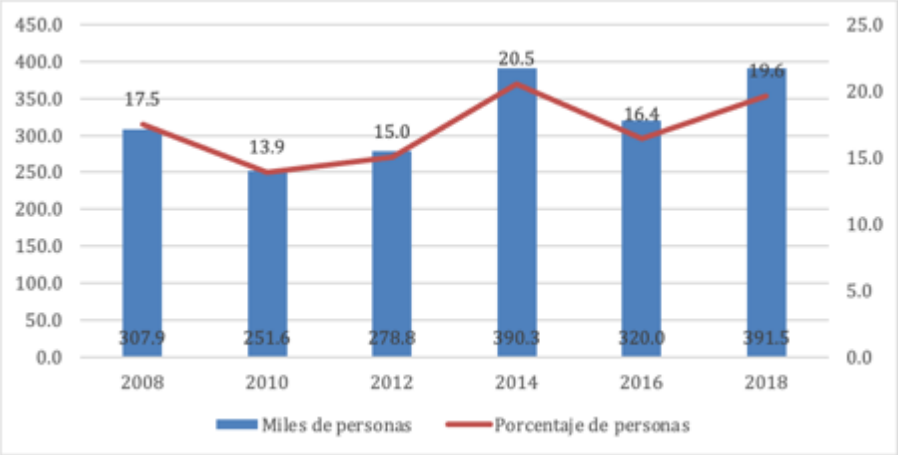
En el caso específico del estado de Morelos, el titular de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedeso), Osiris Pasos Herrera, ha señalado que podría existir un aumento en el número de pobres en la entidad como consecuencia de la pandemia de Covid-19, la cual ha provocado la pérdida de más de 8 mil 300 empleos (Flores, 2020). De acuerdo con este funcionario, en Morelos, se incrementó la pobreza entre un 15 y 20%, lo que significa que entre el 65% y 70% de la población en la entidad enfrenta actualmente esta condición. Al respecto, cabe señalar que, en 2018, existían 1.1 millones (56.6.% de la población) con un ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos. Por otra parte, 391 mil personas (19.6% de la población) estaban en situación de pobreza extrema (gráficas 7 y 8).

Gráfica 7. Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos, Morelos 2008-2018



Fuente: elaboración propia con base en Coneval (2018).

Gráfica 8. Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos, Morelos 2008-2018



Fuente: elaboración propia con base en Coneval (2018).

Sin duda estos grupos de la población morelense, que se encuentran con ingreso inferior a la línea de pobreza, son los que están en una situación de mayor vulnerabilidad frente a la pandemia de Covid-19. En ese sentido, el Coneval (2020) ha señalado que la falta de políticas públicas que atiendan a la población con ingreso medio puede aumentar el número de personas en situación de pobreza por ingresos. Al respecto, en el cuadro 3 se sintetizan algunos de los efectos negativos (directos e indirectos) de la pandemia de Covid-19.

Cuadro 3. Efectos negativos (directos e indirectos) del Covid-19 y acciones para mitigarlos

Dimensión	Categoría	Descripción de los efectos negativos	Acciones de mitigación para atender los efectos negativos
Sanitaria	Comportamientos relacionados con la salud	• Potencial aumento en el uso de alcohol, drogas y videojuegos, así como posibles embarazos no deseados • Reducción de la actividad física a medida que las instalaciones deportivas permanecen cerradas	• Asesoría y apoyo sobre consumo de alcohol y otras sustancias tóxicas, videojuegos y métodos anticonceptivos • Fomentar la actividad física diaria
	Interrupción de los servicios esenciales	• Efectos directos sobre la demanda de asistencia sanitaria y social • La pérdida de mano de obra puede afectar los servicios esenciales	• Planificación sólida de la continuidad de los servicios sanitarios • Dar prioridad a los servicios esenciales, incluidos la atención médica y social, los servicios de emergencia, los servicios públicos y la cadena de suministros de alimentos. • Orientación, consultas en línea y divulgación para afecciones distintas de Covid-19 • Atención a las cadenas de suministro de medicamentos
Económica	Efectos económicos	• Pérdidas de ingresos para personas que no pueden trabajar por el cierre de actividades • Aumento del desempleo, a corto, mediano y largo plazo • Recesión económica	• Proteger los ingresos a un nivel mínimo para garantizar una vida saludable. • Proporcionar alimentos y otros suministros esenciales • Reducir el desempleo a largo plazo • Priorizar el desarrollo económico inclusivo y sostenible durante la recuperación
	Tráfico, transporte y espacios verdes	• Reducción del tráfico aéreo y motorizado • El transporte público restringido puede reducir la movilidad de personas sin automóvil • La resistencia a usar el transporte público puede aumentar el uso de coches privados • Acceso restringido a espacios verdes, que tienen beneficios para la salud física y mental	• Desalentar viajes innecesarios en automóvil • Apoyar el acceso seguro a espacios verdes • Apoyo post pandémico para el transporte público

Social	Aislamiento social	• Falta de contacto social, especialmente para las personas que viven solas y tienen menos acceso a la conectividad digital • Dificultad para acceder a alimentos y otros suministros	• Fomentar y apoyar otras formas de contacto social • Proporcionar suministros • Restringir la duración del aislamiento
	Relaciones familiares	• El confinamiento en el hogar puede incrementar la violencia, así como el abuso familiar • Explotación potencial de los jóvenes que no asisten a la escuela	• Ofrecer apoyo a familias vulnerables • Garantizar expectativas realistas para el trabajo en casa y la educación en el hogar. • Brindar asesoramiento sobre seguridad y servicios de apoyo para mujeres en riesgo de violencia doméstico.
	Cierre de los planteles escolares	• Pérdida de educación y habilidades, particularmente para los jóvenes en transiciones críticas. • Probable aumento de las desigualdades educativas debido a las dinámicas de educación en casa (*homeschooling*)	• Brindar apoyo a los estudiantes en transiciones críticas y a los niños y jóvenes de bajos ingresos o que carecen de infraestructura tecnológica o entornos adecuados de educación en el hogar.
	Desorden social	• Probabilidad de disturbios si se agotan los suministros o hay descontento por la respuesta del gobierno ante la pandemia • Acoso a personas que se cree tienen riesgo de transmitir el virus.	• La mitigación de los efectos negativos reducirá el riesgo de desorden social. • Evitar estigmatizar a las personas enfermas o vincular la pandemia con poblaciones específicas.
	Impactos psicosociales	• Altos niveles de miedo y ansiedad • La cohesión de la comunidad podría disminuir a medida que las medidas de distanciamiento continúen	• Brindar información de manera clara y objetiva • Apoyar a las organizaciones comunitarias para que respondan eficazmente a las necesidades locales.

Fuente: elaboración propia con base en Douglas, *et. al*., (2020).

Las estrategias para mitigar la pandemia

Como se puede observar en el cuadro 3, para atender los efectos negativos del Covid-19 se sugieren diversas estrategias. Al respecto, se ha propuesto una categorización relacionada con los costos y beneficios de algunas de esas estrategias. En el cuadro 4 se puede visualizar la interrelación entre algunas de esas medidas recomendadas y la percepción sobre sus costos y beneficios.

Cuadro 4. Confianza en el beneficio y el costo de algunas medidas instrumentadas para superar la pandemia de Covid-19

Tipo de estrategia	Medidas recomendadas	Percepción social del beneficio	Percepción social del costo
Distanciamiento social	Cerrar supermercados y servicios urgentes	Baja	Alta
	Resguardo domiciliario	Alta	Baja
	Suspensión de servicios no esenciales	Media	Baja
	Cierre de escuelas y universidades	Alta	Media
	Cierre de bares y restaurantes	Alta	Alta
	Cierre de clubes	Media	Alta
	Cancelación de eventos deportivos	Media	Baja
	Cancelación de conferencias	Media	Baja
	Prohibición de eventos masivos	Alta	Media
	Restricciones de viaje	Alta	Media
	Filtros de temperatura	Media	Baja
Reducción de contagios	Desinfección a gran escala	Baja	Alta
	Uso de cubrebocas en la comunidad	Media	Baja
	Rastreo y cuarentena de contactos	Alta	Alta
	Educación pública sobre lavado de manos	Alta	Media
	Empleo masivo de pruebas diagnósticas	Alta	Alta

Fuente: Tomado de PNUD (2020a: 14).

Para continuar con el análisis de las acciones de contención o mitigación del Covid-19, la siguiente sección ofrece una revisión de las estrategias que fueron identificadas en el ámbito internacional para enfrentar a la pandemia. Dicha revisión servirá de insumo para la construcción del marco de referencia y de la Teoría de Cambio que se utilizará para evaluar la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19. Esta revisión se presenta dividida en tres áreas: 1) sector salud, 2) sector económico, y 3) sector social.

De acuerdo con Pueyo (citado en PNUD, 2020a: 13), ante la propagación del Covid-19, los países afectados han respondido a esta pandemia con una de las siguientes dos estrategias: 1) la mitigación de los efectos; o 2) la contención del brote. Según este autor,

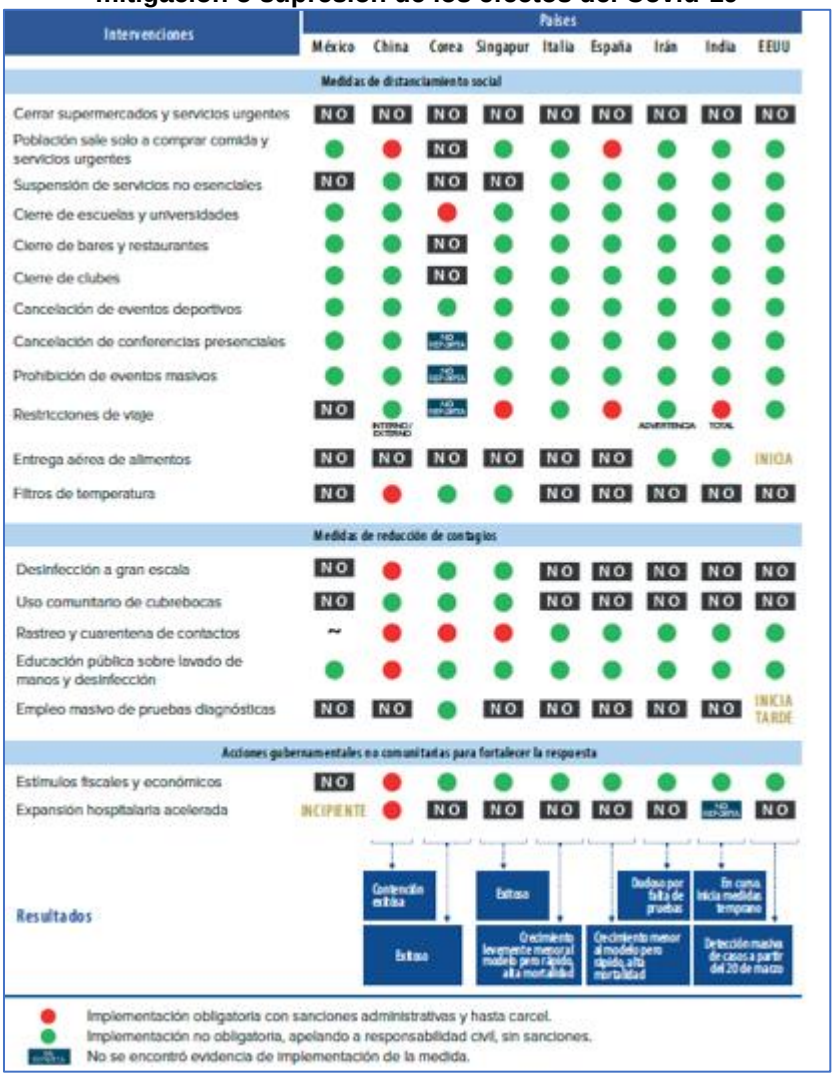
> "se puede pensar en estas categorías como un continuo de medidas que tienen cada vez un mayor grado de exigencia y costo (social y económico) para disminuir o evitar que el virus sea transmitido entre personas. Entre las principales acciones se encuentran, por ejemplo, de menor (mitigación) a mayor (contención) exigencia y costo: 1) el aislamiento de casos infectados en casa; 2) la cuarentena voluntaria de todos los integrantes del hogar; 3) el distanciamiento social (también llamado físico, es decir, una manera de mantener separados a los individuos por alguna distancia mínima de aquellos con mayor riesgo, como la población de mayor edad y/o los que presentan comorbilidades; 4) el distanciamiento social de toda la población (los miembros de los hogares disminuyen su contacto con el hogar, la escuela y el lugar de trabajo, es decir, se cierran lugares donde se reúne la gente, como iglesias, estadios, cines, teatros, restaurantes, se prohíben reuniones de más de 50 o 100 personas); y 5) el cierre obligatorio de escuelas, universidades y centros de trabajo no esenciales para la sobrevivencia de la población. Con cada nivel que se agrega en la respuesta, se hace más difícil la transmisión del virus, pero también aumenta el costo social, pues de manera especial en los últimos dos niveles, prácticamente se paraliza la economía de la ciudad, región o país donde se instituyan las medidas" (PNUD, 2020a: 13).

Así, al inicio de la pandemia, varios países como Reino Unido, Estados Unidos y Brasil iniciaron con una estrategia de mitigación, debido a la preocupación de los costos económicos y sociales de la cuarentena.[5] No obstante, algunos de estos países han tenido los crecimientos más acelerados en el número de casos. Por ello, empezaron a adoptar medidas cada vez más exigentes. Actualmente, casi todos los países han optado ahora por una estrategia de contención. En ese

[5] En general, se ha aceptado que las medidas de distanciamiento social son necesarias y las únicas accesibles en muchos contextos.

sentido, a partir de este cambio de estrategia, se han unificado las respuestas y, prácticamente, todos los países afectados con un número importante de casos han convergido en un conjunto de intervenciones para superar la pandemia de Covid-19. La gráfica 9 muestra algunas intervenciones implementadas por países de Asia, Europa y Norteamérica para la mitigación o supresión de los efectos del Covid-19.

Gráfica 9. Intervenciones implementadas por países de Asia, Europa y Norteamérica para la mitigación o supresión de los efectos del Covid-19



Fuente: Tomado de PNUD (2020a: 14).

Estrategias de mitigación de la pandemia del sector salud

En México, ante la declaratoria del Covid-19 como una emergencia internacional, las autoridades pusieron en marcha un Plan de Preparación y Respuesta.[6] Para tal fin, el Comité Nacional para la Seguridad en Salud instruyó medidas de prevención de la propagación del virus por parte del gobierno federal y los gobiernos locales.[7] El plan consideró, entre otras acciones, una estrategia operativa multisectorial para coordinar las acciones de cada institución ante la nueva pandemia. Así, el 19 de marzo de 2020, se declaró en sesión permanente el Consejo de Salubridad General (CSG).[8] El CSG tiene competencia para calificar a nuevas enfermedades como transmisibles y de vigilancia epidemiológica. En un acuerdo publicado el 23 de marzo, se declaró al Covid-19 como enfermedad grave de emergencia y atención prioritaria. Esta declaratoria sirvió como punto de partida para las medidas preventivas impuestas por la Secretaría de Salud para la mitigación y control de riesgos del Covid-19. Aquel acuerdo fue también el fundamento para que el Presidente de la República declarara diversas acciones extraordinarias en todo el país para combatir la pandemia (Pérez, 2020).

[6] Si bien, hasta ese momento, no se habían registrado casos de infección de SARS-CoV-2, se consideraba inminente su llegada al país. El primer caso de Covid-19 en México se registró el 27 de febrero de 2020.

[7] El Comité Nacional para la Seguridad en Salud es la instancia encargada del análisis, definición, coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias y acciones en materia de seguridad en salud.

[8] El Consejo de Salubridad General es un órgano colegiado que tiene el carácter de autoridad sanitaria. Las disposiciones que emite son de carácter general y obligatorias en el país. El Consejo ha intervenido en momentos clave de la salud pública de nuestro país, como las dos epidemias en Mazatlán de 1883 y 1903 (fiebre amarilla y peste), la influenza española de 1918 y la influenza H1N1 de 2009. El Consejo depende de manera directa del Presidente de la República, sin intervención de ninguna secretaría de Estado, ni siquiera de la Secretaría de Salud. Sus funciones son eminentemente normativas y legislativas, con nivel de ley del Congreso de la Unión, como lo ha resuelto la Suprema Corte de Justicia. Es una autoridad nacional y sus disposiciones generales son obligatorias en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. El Consejo mantiene dos sesiones ordinarias al año, siempre con la posibilidad de realizar reuniones extraordinarias, como ha sucedido con la actual pandemia. La presidencia recae en el Secretario de Salud y, de acuerdo con su Reglamento Interior, lo integran 13 vocales titulares, entre los que destacan siete secretarios de Estado. También participan otros 19 vocales con voz, pero sin voto, entre ellos se incluyen al Secretario de Salud de Ciudad de México, cuatro representantes de las Secretarías de Salud de los estados, así como nueve presidentes de colegios y asociaciones de médicos, enfermeros, hospitales y empresas farmacéuticas. Según Díaz *et. al.,* (2013), la potestad constitucional del CSG es incuestionable. La relevancia de su integración colegiada se justifica por el hecho de que sus decisiones exceden el ámbito de la salud pública: impactan también en las esferas económica, empresarial, laboral y de finanzas públicas, en los tres niveles de gobierno y para la ciudadanía en general.

Una segunda resolución del CSG, publicada el 30 de marzo, reconoció al Covid-19 como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor. De acuerdo con (Pérez, 2020) la introducción del concepto fuerza mayor al sistema jurídico fue trascendente, en la medida en que operó como causal para suspender las relaciones laborales, como fundamento para la inaplicación de multas por impago de adeudos fiscales y como excepción válida para el incumplimiento de obligaciones civiles. A partir de lo anterior, se establecieron varios mecanismos de coordinación entre las áreas de salud federales y estatales. El Plan de Preparación y Respuesta contempló las siguientes acciones (SS/DGE/OMS, 2010):

Comunicación de riesgos

Se estableció un plan de comunicación dirigido a la población en general, los trabajadores de la salud y los medios de información. Para este propósito, se realizan conferencias de prensa diarias, que son conducidas por el subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud, liderados por el Dr. Hugo López-Gatell y con la participación de otras autoridades sanitarias, quienes informan a la población, en tiempo real, sobre el estado de la pandemia.

Promoción de la salud

Esta actividad pretende contener los factores negativos de la pandemia, contribuyendo a un mejor control de los factores de riesgo. A través de los medios de comunicación y la distribución de folletos, carteles y volantes se hace hincapié en el lavado frecuente de manos, el uso de gel, el estornudo de etiqueta, la “sana distancia”, evitar aglomeraciones y no salir de la casa, a menos que sea necesario.[9]

[9] El 23 de marzo de 2020 comenzó en el país la “Jornada Nacional de Sana Distancia”, con lo que se buscó reducir la transmisión del Covid-19 y se inició la suspensión de clases y de actividades no esenciales.

Cuidado del personal médico

Su objetivo es asegurar la protección del personal médico. También se tomaron medidas para garantizar el suministro de medicamentos y la disponibilidad de los insumos que requerían para realizar sus actividades. Se distribuyeron manuales técnicos y de procedimientos a los servicios de atención médica con definiciones de casos sospechosos, casos probables y casos confirmados, junto con los protocolos necesarios para la atención, recolección de muestras biológicas, tratamiento y notificación de casos, implementando así un sistema de clasificación de pacientes.

Vigilancia epidemiológica

Esta actividad se centró en dos grandes áreas. La primera, y más importante, consistió en sensibilizar a la población a través de la difusión de información para que, si tuvieran síntomas de Covid-19: fiebre, tos o dificultad respiratoria, acudieran a los servicios de salud. El segundo consistió en recopilar información sobre la evolución de la epidemia. Se estableció también un sistema de vigilancia epidemiológica para obtener información básica de los casos. Al mismo tiempo, se ha mantenido un registro nominal que contiene los registros de los pacientes que han tenido atención hospitalaria y que han sido confirmados por una prueba PCR.[10] Sobre la base de la información recopilada, ha sido posible analizar el comportamiento epidémico diario y, por lo tanto, tomar las decisiones para declarar el cambio de fases (1ª, 2ª y 3ª) y las acciones correspondientes a cada fase.

[10] De acuerdo con un funcionario de la Secretaría de Salud del gobierno de Morelos, existen dos definiciones operacionales para el registro de los casos: 1) caso sospechoso de Covid-19, que presenta síntomas clínicos sospechosos de Covid-19 y, 2) caso confirmado, cuyo criterio es el resultado positivo de la prueba PCR (*Polymerase Chain Reaction*). Según este funcionario, el Sistema de Vigilancia Epidemiológica reporta ambos casos: confirmados y sospechosos.

En ese sentido y de acuerdo al análisis del comportamiento epidemiológico, realizado por el subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud, Hugo López-Gatell, se decidió que, el 30 de mayo de 2020, concluyera la Jornada Nacional de Sana Distancia (Urrutia y Jiménez, 2020), para dar paso a la "Nueva Normalidad": un plan gradual para reanudar las actividades económicas y sociales con base en un semáforo epidemiológico y sus cuatro colores: rojo, naranja, amarillo y verde.[11] Cabe señalar que el planteamiento del semáforo epidemiológico había generado muchas dudas entre algunos gobernadores, pues éstos consideraban que aún no era conveniente reanudar las actividades (Animal Político, 2020). De hecho, las cifras al 12 de junio de 2020 indicaban que México no había superado la fase crítica de la pandemia y, por lo tanto, existían dudas acerca de normalizar las actividades (Miranda, 2020).

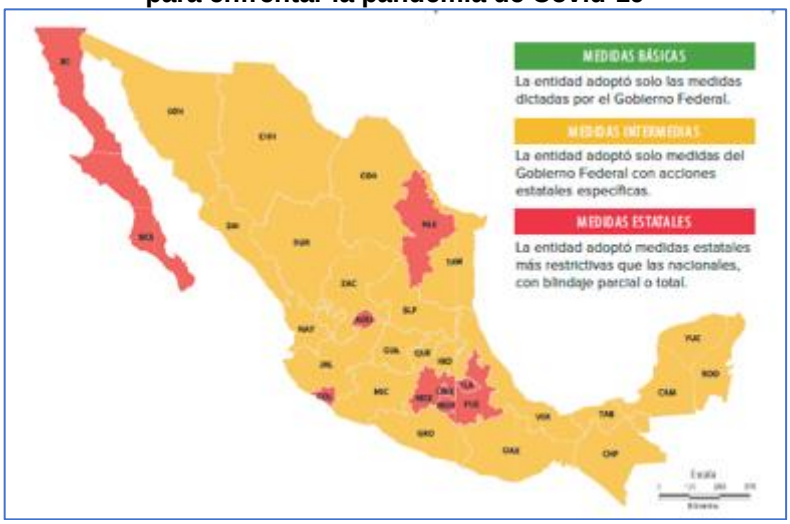
Pese a ello, la Secretaría de Salud federal difundió las pautas de prevención y control para reanudar las actividades en lugares de trabajo, transporte público y espacios públicos. Esto permitió reanudar algunas actividades de la administración pública y los servicios no esenciales de los sectores productivos. De esta forma, México comenzó la tercera semana (del 15 al 21 de junio) de la "Nueva Normalidad" con la mitad del país en el nivel de riesgo máximo (color rojo) y la otra mitad en nivel alto (color naranja) (SS, 2020b). La mayoría de los estados con

[11] El Semáforo de riesgo epidemiológico para transitar hacia una Nueva Normalidad, es un sistema de monitoreo para la regulación del uso del espacio público de acuerdo con el riesgo de contagio de Covid 19. Este semáforo será estatal y está compuesto por cuatro colores: 1) Rojo: Se permitirán únicamente las actividades económicas esenciales, asimismo se permitirá también que las personas puedan salir a caminar alrededor de sus domicilios durante el día; 2) Naranja: Además de las actividades económicas esenciales, se permitirá que las empresas de las actividades económicas no esenciales trabajen con el 30% del personal para su funcionamiento, siempre tomando en cuenta las medidas de cuidado máximo para las personas con mayor riesgo de presentar un cuadro grave de Covid 19, se abrirán los espacios públicos abiertos con un aforo (cantidad de personas) reducido; 3) Amarillo: Todas las actividades laborales están permitidas, cuidando a las personas con mayor riesgo de presentar un cuadro grave de Covid 19. El espacio público abierto se abre de forma regular, y los espacios públicos cerrados se pueden abrir con aforo reducido. Como en otros colores del semáforo, estas actividades deben realizarse con medidas básicas de prevención y máximo cuidado a las personas con mayor riesgo de presentar un cuadro grave de Covid 19; y 4) Verde: Se permiten todas las actividades, incluidas las escolares (SS, 2020b).

nivel de riesgo epidémico máximo fueron aquellos que habían registrado mayor número de casos positivos acumulados.

Sin embargo, varios gobernadores eran conscientes de que no se había logrado un control completo de la pandemia y la tendencia a nivel nacional continuaba siendo ascendente. Por lo tanto, señalaron que la estrategia del gobierno federal contra la epidemia había estado separada de la realidad y las necesidades de sus estados (Animal Político, 2020). Lo anterior, ha contribuido a generar caminos divergentes, entre las entidades federativas, para la atención de la pandemia. Así, en el ámbito estatal, las respuestas de los gobiernos han sido variadas, aunque casi todas las entidades federativas hayan aplicado las medidas de contención y mitigación recomendadas por el gobierno federal: una campaña de sana distancia, la suspensión de clases y la prohibición o suspensión de eventos masivos; también han instrumentado sus intervenciones locales. El mapa 1 ejemplifica las diferencias entre las entidades federativas de nuestro país en cuanto a su respuesta a la pandemia de Covid-19.

Mapa 1. Mapa de las medidas instrumentadas por cada entidad federativa para enfrentar la pandemia de Covid-19



Fuente: Tomado de PNUD (2020a: 20).

De acuerdo con el mapa 1, la mayoría de las entidades federativas en México han cumplido solo con algunas medidas sugeridas por el gobierno federal más algunas

acciones estatales. Sin embargo, varios estados han asumido un blindaje total o parcial de sus territorios, con medidas sanitarias estrictas y de mitigación, más sus propias intervenciones locales. Entre esas entidades se encuentran Aguascalientes, Baja California Sur, Ciudad de México, Colima, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Puebla y Tlaxcala (PNUD, 2020a: 21).

Estrategias de mitigación de la pandemia del sector económico

En el ámbito económico no fue posible, en un principio, determinar ni los riesgos ni mucho menos los alcances que podría tener la pandemia de Covid-19 en la economía mundial. Sin embargo, hubo datos que mostraron que el impacto en el comportamiento de los mercados bursátiles a nivel mundial fue muy fuerte entre los meses de marzo y junio de 2020, aunque éstos se recuperaron a lo largo de 2020 (gráfica 10).

Gráfica 10. Efecto del Covid-19 en los principales índices bursátiles del mundo

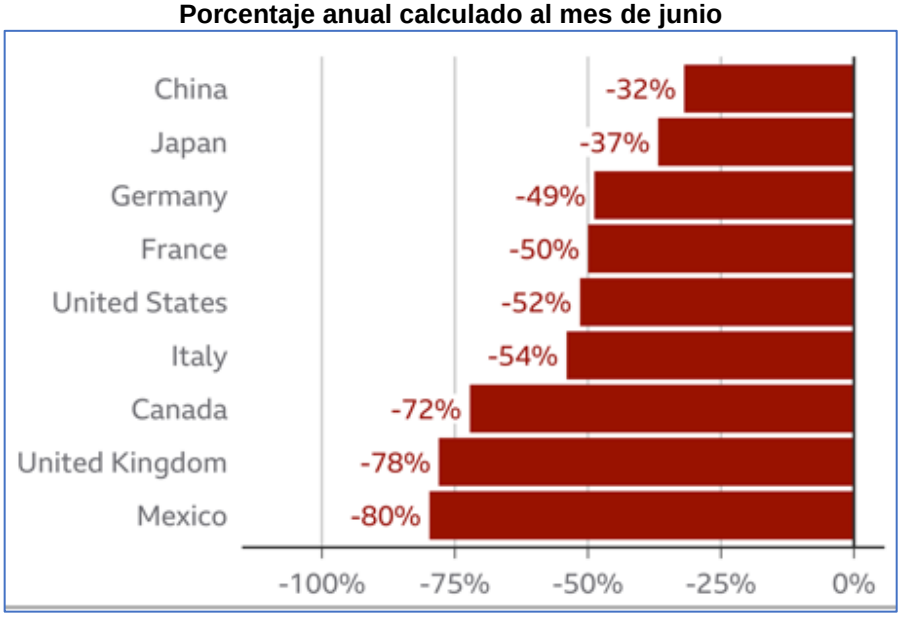
Fuente: tomado de Mustoe y Palumbo (2021).

Como se puede observar en la gráfica 10, la caída de los índices de las principales bolsas de valores del mundo fue bastante considerable. Si bien, no se puede decir

que sea un resumen de la economía mundial, sí refleja las expectativas de las empresas mundiales que mayor flujo de capital controlan. Por lo tanto, el efecto económico de la pandemia de Covid-19 tomó un papel muy importante por los fuertes riesgos de recesión que se podían vislumbrar.

Las afectaciones no son sólo resultado de cuestiones de salud como ausentismo o inactividad de personas infectadas, se deben a la suspensión de diversas actividades, así como al hecho de que se perdieron o se pusieron en riesgo muchos empleos. Asimismo, el comercio se interrumpió y se rompieron muchas cadenas productivas. Además, muchos gobiernos tuvieron que desviar recursos destinados a proyectos productivos hacia el equipamiento y reforzamiento de la capacidad hospitalaria y compra de insumos sanitarios. Como ejemplo del impacto, la gráfica 11 muestra la reducción de las visitas a establecimientos comerciales en diversos países.

Gráfica 11. Caída de Visitantes a los establecimientos comerciales
Porcentaje anual calculado al mes de junio



Tomado de ShopperTrak, 29 de junio de 2020.

En el ámbito económico, varios países, así como organismos internacionales están innovando en cuanto a las medidas para responder a la crisis actual y contener en lo posible los efectos de la recesión económica. Algunas de las propuestas que se pueden referir son las siguientes:

- La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2020a) recomienda la llamada Recuperación Verde e Inclusiva, que supone que las medidas "verdes" serán clave en la recuperación de la crisis del Covid-19.[12] Respetar el medio ambiente no sólo reduce la vulnerabilidad de las comunidades frente a las pandemias y mejora la resiliencia, sino que también puede impulsar la actividad económica, generar ingresos, crear empleos y reducir las desigualdades.
- Por otro lado, la OCDE (2020b) también sugiere apoyar a las personas mientras la pandemia continúe. El Covid-19 ha redefinido la vida de todas las personas. Sin embargo, los jóvenes, los hogares de bajos ingresos, las mujeres, los trabajadores poco calificados, a tiempo parcial, así como los autónomos son especialmente vulnerables. La OCDE (2020b) recomienda revisar las experiencias de países que han adoptado medidas sin precedentes para que los niños continúen su aprendizaje, los trabajadores mantengan sus empleos y la sociedad siga en funcionamiento. Algunas de las prácticas detectadas por dicho organismo internacional se muestran en el cuadro 5.

[12] Recuperación verde e inclusiva significa fomentar el crecimiento y el desarrollo económicos y, al mismo tiempo, asegurar que los bienes naturales continúen proporcionando los recursos y los servicios ambientales de los cuales depende el bienestar de las futuras generaciones. Para lograrlo, la OCDE sugiere impulsar acciones que apuntalen el crecimiento sostenido y abran paso a nuevas oportunidades económicas, por ejemplo, proporcionar una infraestructura más eficiente de agua y transporte; aliviar la mala salud relacionada con la degradación ambiental; introducir tecnologías eficaces que puedan reducir los costos y aumentar la productividad, suavizando al mismo tiempo la presión ambiental (OCDE, 2020a).

Cuadro 5. Medidas económicas de protección detectadas por la OCDE en América latina

País	Acciones
Argentina	24 de septiembre: suspensión ampliada de los desalojos de viviendas y congelación de las tasas de alquiler e hipotecas hasta el 31 de enero de 2021.
	27 de agosto - Concesión de retribuciones complementarias a trabajadores “críticos” hasta diciembre de 2020.
	21 de agosto: extensión de la congelación de precios para los servicios de telefonía móvil, internet y televisión hasta finales de 2020.
Brasil	1 de septiembre - Prórroga del programa de ayuda de emergencia por un valor aproximado de 56 USD a trabajadores informales, desempleados y beneficiarios de Bolsa Familia, hasta el 31 de diciembre.
	15 de mayo - Ampliación del plan de ingresos de emergencia para incluir a los trabajadores informales (madres adolescentes y padres solteros).
	7 de mayo: creación de un "cofre de guerra" para proporcionar fondos federales adicionales para combatir la pandemia.
Chile	30 de julio - Aprobación del bono de 626 USD para más de 1 millón de personas con ingresos mensuales de entre 525 USD y 2000 USD en 2019.
	14 de junio - 12 mil millones de dólares aprobados por el Congreso como fondo de emergencia para el Proyecto de Ingresos Familiares de Emergencia.
	13 de junio - Distribución de productos alimenticios a más de 3 millones de chilenos de bajos ingresos en el marco del programa Alimentos para Chile.
Colombia	27 de mayo - Aprobación de una ley de "borrón y cuenta nueva" que otorga a los deudores un período de gracia de un año para ponerse al día con sus pagos.
	24 de marzo: desembolso de aproximadamente 40 USD a 3 millones de familias de bajos ingresos y estudiantes que reembolsan préstamos.
Costa Rica	9 de abril - Lanzamiento de la plataforma financiera en línea Plan Proteger para brindar un bono mensual de hasta 220 USD durante tres meses para quienes hayan perdido su trabajo o estén sufriendo inseguridad de ingresos.
	19 de marzo - Aprobación de una ley de desgravación fiscal que suspende cuatro tipos de impuestos de abril a junio: el Impuesto al Valor Agregado, los impuestos a las ganancias, los impuestos selectivos al consumo y los aranceles a las mercancías importadas.
República Dominicana	23 de abril - Incorporación de 70.000 viviendas adicionales al programa asistencial Tarjeta de Solidaridad.
	1 de abril - Desembolso de pagos mensuales que van desde 27 USD a 130 USD para alimentos y primeros auxilios a las 811.000 familias ya suscritas al programa Tarjeta de Solidaridad y 690.000 familias adicionales fuera del programa de bienestar social.
	25 de marzo: lanzamiento de un paquete económico por valor de más de 591 USD millones para paliar las pérdidas salariales y la inseguridad alimentaria.
Ecuador	Durante la pandemia, no se cortaron los servicios públicos impagos y el gobierno proporcionó un mayor servicio de datos de telefonía celular e Internet, así como pruebas gratuitas de Covid-19 para cualquier persona con síntomas.
	10 de abril - Inclusión de 2 millones de personas en el programa de asistencia social, desembolsando 60 USD a familias con ingresos inferiores a 400 USD mensuales.
El Salvador	23 de abril - Acuerdo por 1000 millones USD con el sector privado para proporcionar alimentos básicos a 1.7 millones de familias, 600 millones USD en préstamos a bajo interés a pymes y 90 millones USD en créditos a sector informal.

	21 de marzo: desembolso de alrededor de 300 USD por casa para aproximadamente el 75% de los hogares.
	18 de marzo: suspensión de las facturas de servicios públicos, teléfono e Internet durante tres meses, que se reembolsarán en dos años. Además, congelación de pagos de hipotecas, automóviles, motocicletas y tarjetas de crédito.
Guatemala	7 de mayo - Desembolso de un pago mínimo diario de 10 USD a trabajadores despedidos del sector formal, cupones de alimentos para poblaciones vulnerables y un crédito diario a 200.000 hogares para cubrir las comidas de los estudiantes de escuelas públicas.
	3 de mayo - Acuerdo con empresas para evitar cortes en los servicios de agua, electricidad, teléfono e Internet en caso de impago de facturas y planes de pago de un año disponibles.
	25 de marzo: proyecto de ley de emergencia que proporciona un fondo de aproximadamente 480 millones de dólares para cubrir programas de salud, empleo, seguridad y económicos durante la pandemia.
Honduras	Mediados de junio - Desembolso de bonificaciones al 70% de los trabajadores cesanteados.
	16 de junio - Ampliación del pago del impuesto sobre las ventas para los empleados de las pymes, que suponen el 70% de la plantilla durante tres meses.
	2 de abril: prórroga de pago de impuesto para negocios hasta el 30 de junio.
México	24 de junio - Anticipo de las pensiones de jubilación de julio a octubre.
	14 de mayo - Concesión de seguro de vida para los trabajadores sanitarios que atienden a pacientes con coronavirus.
Panamá	30 de junio: suspensión de pagos de hipotecas, diversos préstamos y tarjetas de crédito hasta el 31 de diciembre de 2020.
	4 de mayo - Suspensión de los pagos de las facturas de luz, internet y teléfono por cuatro meses.
	27 de marzo - Lanzamiento de la iniciativa Panamá Solidario para distribuir fondos y recursos a los hogares más pobres.
Paraguay	3 de agosto: asignación de aproximadamente 72 USD a más de 28 000 habitantes de bajos ingresos para brindar alivio económico.
	17 de julio - Asignación de una tercera ola de pagos de subsidios, como parte del programa de emergencia de bienestar social de 100 millones USD.
	13 de mayo - Desembolso de 4,8 millones USD adicionales en forma de depósitos mediante domiciliación bancaria a aproximadamente 150 personas.
Perú	16 de abril - Desembolso de 200 USD a 1 millón de familias en áreas rurales.
	13 de abril - Subsidio de los salarios de los trabajadores no esenciales que perdieron su empleo.
	6 de abril - Lanzamiento del programa Reactiva Perú, que tiene como objetivo garantizar hasta el 98% de las empresas con préstamos para pagar a sus empleados y proveedores.
Uruguay	5 de agosto - Prórroga de las prestaciones hasta el 13 de noviembre para desempleados y el 30 de septiembre para trabajadores con empleo parcial.
	11 de agosto: desembolso de tres meses de cobertura sanitaria a aproximadamente 147.000 trabajadores que han perdido la suya.
	31 de julio - Tercera prórroga del subsidio para trabajadores mayores de 65 años: 70% de su salario mensual para permitirles quedarse en casa.

Fuente. Tomado de OCDE 2020b

Por otra parte, la OCDE (2020a) ha recomendado las prácticas para apoyo a las empresas tales como acceso al financiamiento, facilidades de pago de créditos, préstamos a bajo costo o interés cero, pago de salarios a través de fondos públicos, aplazamiento de pagos de impuestos diversos, contribuciones a la seguridad social y pagos de préstamos.

También en el plano económico, el Banco Mundial (2020b) sugiere, a corto plazo, tres intervenciones principales:

1. Creación de empleo, en la que se tome en cuenta el número de trabajos creados por cada dólar invertido, pero también los tipos de trabajos creados y quiénes se benefician de ellos, así como la adecuación entre las aptitudes necesarias y las disponibles en la fuerza laboral a nivel local.
2. Impulso a la actividad económica, que se centre en el efecto multiplicador económico (i) que puede aportar cada intervención, la capacidad de un proyecto para sustituir directamente la demanda que falta y sus repercusiones en los niveles de importación o en la balanza comercial nacional.
3. Oportunidad y riesgo, en la que se evalúe si el proyecto productivo genera beneficios en el estímulo y el empleo a muy corto plazo y si son duraderos incluso ante la posible imposición de medidas locales de cuarentena.

Además, a largo plazo, el Banco Mundial (2020b) propone acciones en tres dimensiones diferentes:

1. Acciones de crecimiento en las que se considere su impacto en el capital humano, natural y físico. Por ejemplo, algunos proyectos funcionan mejor en el perfeccionamiento del capital humano, al fomentar las aptitudes y la salud futuras de la población, especialmente si se puede reducir la contaminación del aire y el agua, o mejorar el acceso al agua potable. Otros

pueden promover el uso de tecnologías de generación de energía más eficientes, proporcionar importantes bienes públicos, o abordar las deficiencias del mercado, como subsidios que distorsionan el mercado y que son obstáculos para el crecimiento a largo plazo.

2. Resiliencia frente a perturbaciones futuras, con intervenciones (planes locales de recuperación y resiliencia) para fortalecer la capacidad de las sociedades y las economías para hacer frente a las perturbaciones externas y recuperarse de ellas, como la actual Covid-19, pero también otras formas de desastres naturales y los futuros efectos del cambio climático.
3. Trayectoria de descarbonización y crecimiento sostenible, con medidas de apoyo y difusión de tecnologías “verdes”, como inversiones en redes que faciliten el uso de energía renovable y vehículos eléctricos, u opciones de baja tecnología como la reforestación y la restauración y ordenación de paisajes y cuencas hidrográficas. De especial importancia será asegurar que en los próximos decenios las inversiones de los paquetes de estímulo no impongan a la economía grandes costos de activos bloqueados porque, por ejemplo, apuestan por tecnologías en declive o ubican proyectos en zonas de alto riesgo de inundación.

También en la dimensión económica, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2020) sugiere apoyar a quienes viven en una vivienda rentada o cuentan con un crédito hipotecario, el apoyo sería para el pago de renta o para la suspensión temporal en el pago de sus créditos. Por último, el Fondo Monetario Internacional (FMI) (2020) propone acciones en materia de política fiscal. Por ejemplo, sugiere que los gobiernos no retiren el apoyo fiscal demasiado rápido. También aconseja a los gobiernos que sean más selectivos en las reasignaciones sectoriales que sean necesarias para reiniciar la actividad económica. Para este organismo, el apoyo debe reorientarse

gradualmente, por ejemplo, reduciendo los programas de retención de empleo (subsidios salariales), e introduciendo esquemas de capacitación para la adquisición de nuevas aptitudes laborales, además de ayudar a las empresas a reabrir de manera segura.

Asimismo, el FMI (2020) señala que las economías de mercados emergentes y de bajo ingreso con fuertes limitaciones de financiamiento tendrán que generar más con menos, reordenando las prioridades del gasto y mejorando su eficiencia. Algunas posiblemente necesiten apoyo financiero oficial y alivio de la deuda. Los gobiernos deben, además, tomar medidas para mejorar el cumplimiento tributario y evaluar la aplicación de impuestos más altos para los grupos más acaudalados y las empresas más rentables. Los ingresos resultantes contribuirían a pagar servicios críticos, como las redes de salud y de protección social, durante una crisis que ha afectado de manera desproporcionada a los segmentos más pobres de la sociedad.

Una vez que la pandemia esté controlada, los gobiernos tendrán que promover la recuperación y, al mismo tiempo, resolver los legados de la crisis, lo que incluye grandes déficits fiscales y altos niveles de endeudamiento público. En ese sentido, el FMI (2020) propone lo siguiente:

- Los países con espacio fiscal e importantes daños perdurables de la crisis, como un gran desempleo a largo plazo, deben proporcionar estímulo fiscal temporal mientras planifican un ajuste a mediano plazo.
- Los países con altos niveles de deuda y menos acceso al financiamiento también tendrán que realizar ajustes a mediano plazo, procurando proteger la inversión pública y las transferencias a hogares de más bajo ingreso

Estrategias de mitigación de la pandemia del sector social

En la dimensión social, en mayo de este año el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2020) publicó el documento "La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (Covid-19) en México" en el que da cuenta de los efectos que tendrá la pandemia, principalmente entre la población más vulnerable, poniendo en riesgo los avances que en materia de desarrollo social ha tenido el país en los últimos años. Para mitigar dichos efectos, el Coneval sugiere una serie de medidas de corte social, entre las que destacan:

Alimentación

- Garantizar el acceso y abasto de alimentos entre la población más vulnerable, mediante el fortalecimiento de los precios de garantía, los canales de distribución en las comunidades más alejadas del país, así como a través del otorgamiento de cupones.
- Impulsar la producción agropecuaria en el país.
- Dar seguimiento al comportamiento del mercado para detectar a tiempo alzas injustificadas en los precios de productos, principalmente los de la Canasta Básica.
- Otorgar despensas a la población más vulnerable (niñas, niños, mujeres embarazadas, personas con discapacidad y adultos mayores).
- Otorgar cupones para la adquisición de alimentos durante la contingencia sanitaria, como mecanismo para mejorar la seguridad alimentaria de los hogares.

Educación

- Brindar herramientas tecnológicas que permitan a los niños y jóvenes disminuir la brecha digital y con ello, permitirles que continúen su proceso

de formación educativa a través de los mecanismos que ha establecido el gobierno mexicano.

- Definir mecanismos de apoyo a las familias en cuyos casos padre y madre de familia trabajan y por tanto no cuentan con disponibilidad para apoyar a sus hijos en sus actividades de educación básica a distancia.
- Diseñar mecanismos específicos de apoyo para la población indígena, comunitaria y migrante.
- Es necesario implementar mecanismos de regularización al término de la emergencia sanitaria para homologar los conocimientos adquiridos por los alumnos.

Ingreso mínimo

- Garantizar que las familias mexicanas cuenten con el capital necesario a fin de amortiguar los efectos de la falta de ingresos y las repercusiones en la economía nacional mediante transferencias monetarias (condicionadas y no condicionadas)
- Consolidar la protección social en pensiones estableciendo una pensión universal mínima de retiro y de invalidez para todos financiada con impuestos generales
- Seguro de desempleo contributivo que no afecte las pensiones de retiro, con base en dos posibles modelos: el sistema de reparto y el sistema de cuentas individuales
- Renta básica ciudadana. Transferencia monetaria a la población como estrategia de inclusión
- Piso mínimo solidario. Transferencia monetaria a la población como estrategia de no exclusión de la población pobre que, a diferencia de la renta básica ciudadana, puede ser no aceptada por individuos con mayores ingresos y transferida a grupos vulnerables.

Vivienda y servicios básicos

- Garantizar el acceso a los servicios básicos de la vivienda, principalmente el acceso a agua potable.

Por su lado, con base en múltiples experiencias emprendidas en países de la región, el Banco Interamericano de Desarrollo publicó a mediados este año el documento "La política pública frente al Covid-19: Recomendaciones para América Latina y el Caribe" en donde destaca una serie de políticas, programas o acciones que pueden implementarse para mitigar los efectos de la pandemia, principalmente entre la población más vulnerable. Entre estas recomendaciones destacan:

- Otorgamiento de una transferencia universal de magnitud modesta y por un tiempo limitado para población en condiciones de vulnerabilidad
- Moratorias temporales al Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) a alimentos de la canasta básica, medicamentos y equipo médico
- Prórrogas en el pago de los servicios básicos y/o prohibiciones al corte o suspensión de los mismos
- Implementación de un seguro de desempleo entre la población que labora en el sector formal, pero en los niveles más bajos de los tabuladores
- Evitar la interrupción en la cadena de suministro de alimentos (abasto) principalmente entre la población más vulnerable o las localidades más dispersas y alejadas de los centros poblacionales
- Proveer de infraestructura de saneamiento básico en las regiones más pobres, entre otros.

Por último, con base en los hallazgos identificados en el documento "Índice de Capital Humano 2020" y como medida para evitar los efectos negativos que el Covid-19 tendrá en la educación y salud de la población, principalmente la más

vulnerable, el Banco Mundial ha instado a sus países miembros a ampliar la cobertura y la calidad de los servicios de salud en las comunidades marginadas, promover los resultados de aprendizaje y la matriculación escolar, y a apoyar a las familias vulnerables con medidas de protección social (principalmente mediante el otorgamiento de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas).

Adicionalmente, para proteger a los hogares de los impactos de la Covid-19 será necesario implementar políticas y programas dirigidos tanto a los pobres existentes como a los nuevos pobres, así como una recuperación económica que beneficie a los trabajadores del sector informal, tanto en las zonas rurales como en las urbanas.

Las acciones instrumentadas por el gobierno de Morelos

En el caso específico del estado de Morelos, el PNUD (2020b: 4) señala que esta entidad federativa ha llevado a cabo las siguientes acciones a contención y mitigación de la pandemia de Covid-19:

- Campaña de sana distancia, suspensión de clases y eventos masivos
- Habilitación de unidades móviles o reconversión de hospitales
- Cierre de actividades de centros nocturnos, locales y comercios
- Medidas para capacitar al personal de salud
- Filtros, cierre o vigilancia del acceso al estado
- Planes o acciones de apoyo económico y protección del empleo
    - Preservación de empleos, con reducción de la jornada
    - Vacaciones pagadas y/o concesión de ayudas financieras y fiscales a MIPYMES
- Programa específico de atención al Covid-19
- Equipo interinstitucional de atención al Covid-19
- Plan de Seguridad Pública
    - Implementación de un plan contra saqueos

- Medios digitales para la atención en salud
- Declaración de Emergencia Sanitaria
- Otras medidas adicionales
    - Con el dinero de las multas a los partidos, se elaboran caretas, mascarillas y respiradores.

Capítulo 2

Metodología para evaluar la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19

La pandemia de Covid-19, si bien parece estar bajo control en China (donde apareció el primer caso), actualmente está presentando una segunda ola de contagios que incrementan día a día en otros continentes, como Europa, América, Asía y África. Así, esta pandemia ha desencadenado medidas sin precedentes en todo el mundo. No obstante, estas respuestas se han adoptado en modo de "emergencia" y son en gran medida reactivas, destinadas a mitigar la propagación de la enfermedad mientras avanzan los procesos de vacunación. En este sentido, la implementación de acciones para la mitigación de una pandemia es una actividad compleja, sobre todo por la naturaleza interdependiente de las actividades de múltiples organizaciones que tienen el encargo de enfrentarla.

Más aún, una enfermedad infecciosa crea dinámicas diferentes a otras emergencias. Es distinta de los terremotos, inundaciones o incendios forestales pues éstos afectan a un área geográfica particular, que puede ser grande pero limitada, mientras que una pandemia tiene un ámbito de acción de mayor amplitud. Otra diferencia es que el universo microbiano es dinámico y está en constante evolución. Los patógenos proliferan rápidamente, mutan con frecuencia y relativa facilidad a nuevos entornos y huéspedes, además de desarrollar resistencia a los medicamentos. Por ello, las enfermedades infecciosas tienen un enorme impacto en la sociedad, el cual puede traducirse en pérdida de vidas, crisis económica e inestabilidad política.

Para algunos (Paquet y Schertzer, 2020: 2), la pandemia de Covid-19 reúne las características de un problema intergubernamental complejo, los cuales poseen tres características primordiales: 1) sus causas no se pueden atender solo por un

órgano de gobierno; 2) su atención requiere altos niveles de coordinación intergubernamental; 3) existe una demanda de colaboración de agencias que tradicionalmente no han trabajado juntas. Al mismo tiempo, los procesos existentes no son adecuados para coordinar la acción conjunta. Por ello, la pandemia de Covid-19 ha planteado desafíos sin precedentes para los gobiernos, tanto nacionales como locales.

En México, la cuestión de cómo responder a esta emergencia ha tomado diferentes vertientes. En un principio, el sistema de respuesta tuvo un enfoque primordialmente de arriba hacia abajo, lo que significa que las acciones para superar la pandemia fueron dirigidas y coordinadas por el gobierno federal, con los gobiernos estatales interviniendo para ayudar, según fuera necesario. Sin embargo, posteriormente, el gobierno federal ha dejado la mayoría de las acciones de reactivación económica a los estados. Al respecto, ha habido caminos divergentes en las decisiones locales, algunos estados prefirieron seguir un camino de colaboración con la Federación, mientras que otros siguieron una ruta propia, más adaptada a sus condiciones locales. Tomando en consideración todo lo anterior, ciertos cuestionamientos cobran relevancia para analizar la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19, por ejemplo, los siguientes:

1. ¿Cuáles han sido las consecuencias de la pandemia tanto en lo referente a la salud como a las condiciones socioeconómicas y culturales de los morelenses?
2. ¿Cuáles fueron las acciones desarrolladas por las instituciones del gobierno local para minimizar las consecuencias negativas de la pandemia tanto de corto como de mediano plazo?
3. ¿Cuál es el potencial de la respuesta para lograr minimizar las consecuencias tanto de salud como socioeconómicas y culturales de la pandemia?

4. ¿Cuáles han sido los principales retos para la implementación de la respuesta y cómo se ha dado respuesta a los mismos?
5. ¿Cuáles han sido los resultados de las acciones desarrolladas en términos cuantitativos y cualitativos?
6. ¿Qué acciones o intervenciones pueden contribuir a potenciar la respuesta?

Para intentar dar respuesta a estas interrogantes, este capítulo tiene como objetivo ofrecer una propuesta metodológica para evaluar la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19.

Planteamiento de la propuesta metodológica

Esta propuesta describe el enfoque para evaluar las estrategias de mitigación implementadas por el gobierno de Morelos como respuesta a la pandemia de Covid-19. La propuesta incluye un modelo de Teoría de Cambio, así como las preguntas sugeridas para la evaluación de las acciones realizadas y las posibles fuentes de datos. La propuesta metodológica se enfoca en el análisis de la respuesta del gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19 en materia de salud, así como a las estrategias orientadas a paliar las consecuencias sociales y económicas, tanto de corto como de mediano plazo. De esta forma y con base en los términos de referencia propuestos, la evaluación contempla los siguientes elementos:

1. **Construcción del marco de referencia**, el cual ha servido de base para la evaluación de las acciones realizadas por el gobierno del estado de Morelos para contrarrestar los efectos de la pandemia. Este apartado se elaboró de acuerdo con la metodología de Teoría de Cambio y tomó en cuenta el marco normativo estatal y federal aplicable[13], los compromisos del Estado mexicano

[13] En el anexo 1 de este documento se puede identificar un listado del marco jurídico y normativo aplicable a la política social, salud, educación y desarrollo sustentable del estado de Morelos, el cual sirvió de base

en materia de desarrollo sostenible, así como las mejores prácticas que organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil, gobierno y el sector académico han definido para paliar los efectos de la pandemia.

2. **Sistematización y análisis de las acciones emprendidas por el gobierno estatal**, diferenciando entre:
    - Los programas y acciones definidas y emprendidas por el gobierno federal en el estado a través de sus delegaciones
    - Los programas y acciones que el gobierno del estado de Morelos ya emprendía previo a la pandemia, pero las cuales se ajustaron para atender la emergencia
    - Los programas o acciones definidas ex profeso por el estado para mitigar los efectos causados por la pandemia.

Estas acciones se agruparon en tres dimensiones, de acuerdo a su objetivo general, específico y tipo de apoyos otorgado: social, económica y de la salud. Para realizar dicho análisis, en coordinación con personal de la Coeval se solicitó información a las dependencias del estado, de acuerdo a los criterios indicados en el anexo 2 de este documento.

Para llevar a cabo el análisis indicado anteriormente, el trabajo se enfocó a evaluar si las acciones y programas emprendidos por el gobierno de Morelos guardaron consistencia con las recomendaciones o buenas prácticas que a nivel nacional e internacional se han hecho para mitigar los efectos de la pandemia, es decir, se evaluó si su diseño (o rediseño en el caso de programas que ya existían pero fueron modificados para atender la pandemia) fue el adecuado para mitigar los efectos de la pandemia. Para ello, se analizaron, contrastaron y evaluaron los

para revisar que las acciones hayan sido acordes con la obligaciones y atribuciones de cada instancia que diseñó y/o implementó alguna acción de respuesta para la superación de la pandemia de Covid-19.

siguientes componentes de cada intervención: sus objetivo general y específicos, la población objetivo, el tipo de apoyo otorgado y su cobertura, con las mejores prácticas y recomendaciones que hasta la fecha se han emitido en los tres ámbitos: salud, social y económico. El análisis se hizo con base en la información proporcionada por los enlaces de cada dependencia en una tabla de Excel que incluyó los criterios indicados en el Anexo 2 de este documento. Adicionalmente, se revisaron los documentos normativos que regían el diseño o la operación de estos programas o acciones, entre ellos y en caso de existir, sus Reglas de Operación o sus Lineamientos de Operación. En estos documentos se revisaron específicamente los criterios antes indicados.

Tamaño de la muestra

Así, para obtener información sobre las acciones de mitigación se diseñó un estudio de carácter cualitativo. En paralelo, para recolectar información sobre las acciones emprendidas por el gobierno de Morelos; la Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social (Coeval) designó un enlace que facilitó el contacto con los funcionarios estatales que coadyuvaron en esta evaluación. A partir de esta muestra inicial y utilizando técnicas de muestreo de bola de nieve[14] se amplió el conjunto de actores de interés que formaron parte de este proceso de evaluación. ***En total participaron 46 funcionarias y funcionarios de Poder Ejecutivo estatal***.[15]

[14] El muestreo de bola de nieve consiste en pedir a los informantes iniciales que sugieran a otros posibles participantes. Este proceso de selección se apoya en las relaciones sociales, a través de amigos, parientes contactos personales y conocidos es como se accede a otros actores susceptibles de participar en la investigación. El procedimiento supone preguntar a los informantes referidos si conocen otras personas que pueden proporcionar más datos o ampliar la información, y una vez contactados, se incluyen también en la muestra (Santesmases, 2009).

[15] Se diseñó una muestra teórica, es decir, a partir de un constructo teórico se definieron contextos y perfiles que pudieran proporcionar información diferente y relevante a los objetivos del estudio. Se realizó una selección de informantes directamente relacionados con las acciones de mitigación y que pudieran tener perspectivas diferentes: directivos y funcionarios de las diferentes dependencias y entidades del Gobierno de Morelos. El tamaño final de la muestra se alcanzó por saturación de los datos y su composición puede verse en el anexo 7.

Las entrevistas se realizaron a través de videoconferencias (sobre todo porque las condiciones epidemiológicas actuales impidieron llevar a cabo entrevistas cara cara). El tiempo aproximado de cada entrevista fue de 50 a 70 minutos. Las entrevistas fueron semiestructuradas, es decir, con una guía de preguntas, para obtener las opiniones de los entrevistados sobre la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19. Las entrevistas, de 60 a 90 minutos de duración, se grabaron y transcribieron literalmente. Se solicitó autorización a los participantes para su grabación y se aseguró la confidencialidad de la fuente codificando su procedencia y presentando los datos de forma agregada.[16] Se realizaron y grabaron las entrevistas semiestructuradas a través de la plataforma Google Meet. En total, se grabaron en video 866 minutos con una duración promedio de entrevista de 74 minutos. El trabajo de campo se desarrolló entre octubre y diciembre de 2020. La población de estudio fueron los funcionarios del Gobierno de Morelos. Se concluyó la recopilación de datos una vez que se logró la saturación teórica (Glaser y Strauss, 2017).

El tipo de muestreo que se realizó fue un muestreo teórico dado que el número de elementos y los rasgos de la población bajo estudio no se conocían a priori, así como el tamaño de la muestra. Por ello, la estructuración de la muestra se realizó gradualmente a lo largo del proceso de investigación y no se realizó según criterios de representatividad, sino según la relevancia de los casos. Este tipo de

[16] Toda evaluación de políticas públicas produce una tensión al invitar a la gente a colaborar en un proceso que no está hecho directamente en su beneficio y en cuyo diseño no ha participado. Una forma de resolver esta tensión es respetando la autonomía de los individuos, es decir, su capacidad de tomar decisiones. Para ello, según Códigos Éticos profesionales de sociólogos en Estados Unidos, los/as investigadores/as deben solicitar el consentimiento a los sujetos investigados para participar en un estudio (Committee on Professional Ethics, 1999). Para que la autonomía de los individuos sea respetada, este consentimiento debe ser informado. En otras palabras, los potenciales participantes deben recibir información acerca de los objetivos de la evaluación, el tipo de participación solicitada y los posibles usos de los resultados del estudio. Asimismo, se les debe solicitar autorización para usar la información. Finalmente, se les debe garantizar el derecho a interrumpir su participación en cualquier momento. Para cumplir con lo anterior, se diseñó un modelo de carta de consentimiento informado la cual se identifica como Anexo 3.

muestreo supone que la elección de casos, grupos e individuos a estudiar se produce durante el proceso de interpretación de los datos (Glaser y Strauss, 2017).

Así, la representatividad de la muestra no se adquiere mediante el muestreo aleatorio ni estratificado, sino que los individuos son seleccionados dependiendo de las expectativas que generan en cuanto a su aportación de nuevas ideas o información pertinente para lograr los objetivos de esta evaluación. Existieron, por lo tanto, posibilidades múltiples de incorporación de nuevos sujetos (casos), por lo que resultó crucial definir criterios para la limitación de la muestra, es decir, cuándo dejar de incorporar nuevos casos.

En ese sentido, Glaser y Strauss (2017) incorporan el concepto de Saturación Teórica (desarrollado por Bertaux, 1993) como el criterio para determinar cuándo debe continuar, o no, el muestreo teórico. Saturación, aquí, significa que no se hallan datos nuevos a través de los cuales se pueda obtener información relevante para los objetivos de la evaluación. Así, la saturación teórica se alcanza cuando la información recopilada no aporta nada nuevo al desarrollo de las propiedades y dimensiones de las categorías de análisis. Es decir, la incorporación de nuevo material o de nuevos datos se acaba, según este concepto, cuando ya no emerge nada nuevo.[17] Por lo anterior, el tamaño de muestra para llevar a cabo esta evaluación se trabajó con el criterio de Saturación Teórica de Bertaux (1993).

En esta parte de la evaluación se privilegió un enfoque metodológico cualitativo. Por ello, a partir de la recolección de información mediante entrevistas a funcionarios del gobierno estatal, se analizaron y documentaron los mecanismos implementados por el gobierno del estado para el diseño, implementación y

[17] Otra forma de decirlo es que la Saturación Teórica es el punto al que se llega cuando "la información recogida resulta sobrada en relación con los objetivos de investigación. Esto es, nuevas entrevistas no añaden nada relevante a lo conocido" (Vallés, 2009: 68).

seguimiento de las acciones emprendidas. Para este propósito, se diseñó una guía temática que sirvió para la realización de entrevistas semiestructuradas (véase la guía de preguntas en el anexo 4).

La entrevista semiestructurada es una herramienta de recopilación de información con relativo grado de flexibilidad, tanto en el formato como en el orden (Hernández, 2018: 403).[18] Se consideró conveniente para esta evaluación, pues implicó la elaboración de un guion para contemplar que todas las dimensiones (salud, económica y social) de la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19 fueran abordadas. Además, la persona entrevistada con este formato pudo brindar información sobre los temas relevantes para esta evaluación; pero más que ir inquiriendo sobre cada uno de ellos en un orden prefijado, se intentó crear una relación dinámica en la que, por su propia lógica comunicativa, se fue generando información útil para los objetivos de esta evaluación.

Entre otras cosas, se exploraron los siguientes aspectos: la planificación de la preparación en emergencias sanitarias, instrumentos legislativos o de política pública para emergencias sanitarias (por ejemplo, la elaboración de tableros de control), la coordinación y colaboración intersectorial en emergencias sanitarias (los mecanismos de coordinación y/o trabajo con autoridades federales y municipales), así como la comunicación y participación ciudadana en emergencias sanitarias (la conformación de comités, mesas de trabajo, conferencias de prensa). Específicamente, se trató de identificar y documentar la forma o

[18] En las entrevistas semiestructuradas se usa una lista de áreas hacia las que hay que enfocar las preguntas, es decir, se utiliza una guía de temas. El entrevistador permite que los participantes se expresen con libertad con respecto a todos los temas de la lista y registra sus respuestas (con frecuencia mediante una grabadora). Así, el entrevistador procede a un interrogatorio partiendo de un guion de tópicos o un conjunto de preguntas generales que le sirven de guía para obtener la información requerida. Según (Hernández, 2018), la entrevista semiestructurada es una aproximación basada en un proceso interaccional que favorece, por una parte, la expresión libre del entrevistado y, por otra parte, la escucha activa del entrevistador.

mecanismos implementados para planear y diseñar las acciones realizadas, la selección y definición de la población objetivo, así como la entrega de los apoyos, ya sea de manera directa o mediante instancias ejecutoras distintas al gobierno estatal.

Plan de análisis y procesamiento de los datos

La herramienta para el procesamiento de los datos y de la información recopilada a través de las entrevistas y de la investigación documental fue el análisis de contenido. El análisis de contenido es un proceso de identificación, codificación y categorización de los principales ejes de análisis de esta evaluación (planificación de la respuesta ante la pandemia de Covid-19, instrumentos legislativos o de política pública para emergencias sanitarias, mecanismos de coordinación y colaboración intersectorial, instrumentos de comunicación y participación ciudadana en emergencias sanitarias). Este proceso implicó una primera fase de organización, procesamiento y análisis de los datos para, posteriormente, trabajar en la interpretación de los mismos.[19]

De manera particular, el análisis y procesamiento de los datos, se llevó a cabo mediante una codificación teórica. Así, la interpretación de los textos procedentes de las entrevistas fueron la piedra angular para decidir qué datos se analizaron y se codificaron según tres distintos procedimientos denominados: codificación abierta, codificación axial y codificación selectiva. En opinión de Glaser y Strauss (2017), estos procedimientos no se deben entender como claramente

[19] En ese sentido y de acuerdo con Bernal (2006, p. 198), esta parte del proceso de investigación consistió en procesar los datos (dispersos, desordenados, individuales) obtenidos de la población objeto de estudio durante el trabajo de campo y tuvo como finalidad generar resultados (datos agrupados y ordenados), a partir de los cuales se realizó el análisis según los objetivos y las preguntas de evaluación contenidos en esta propuesta metodológica. Así, la información cualitativa requirió ser ordenada en función de los ejes temáticos que guiaron su recolección (los cuales han sido mencionados en los párrafos anteriores), para, posteriormente, codificar la información obtenida en campo. Tanto para el análisis de las entrevistas como para la investigación documental, resultó crucial realizar una codificación de los textos en función de las dimensiones de análisis, cuidando la integración de las referencias a la categoría de análisis que mejor correspondía.

diferenciados sino como maneras diferentes de manejar el material textual, entre las que el investigador se puede mover y que combina si es necesario. Así, toma especial relevancia la comparación constante y la asignación de códigos al material empírico. A continuación, se bosquejan brevemente estos tres procedimientos:

- Codificación abierta: a través de ella se intentan expresar los datos en forma de conceptos. El investigador disecciona, fragmenta, segmenta y desenmaraña los datos que contienen los textos que derivan de las entrevistas o de los documentos analizados, tratando de identificar una serie de categorías, las cuales pueden ser emergentes o previamente definidas.[20]
- Codificación Axial: es el siguiente paso o procedimiento, el cual supone analizar con más detalle las categorías que han surgido en el paso anterior. Así, la información se reorganiza creando nuevas relaciones entre los conceptos. De entre todas las categorías que surgieron en la primera fase de codificación abierta se seleccionan aquéllas que parecen más interesantes para abundar más profundamente en su explicación, enriqueciéndolas con más citas y pasajes de los textos derivados de las entrevistas o del análisis documental. En esta etapa Glaser y Strauss (2017) proponen que se deberían estructurar los códigos en un modelo. Por supuesto, el modelo debe estar fundamentado en los datos y, esencialmente, derivarse de manera inductiva de ellos. De hecho, estos autores proponen una serie de modelos pre definidos para llevar a cabo la codificación axial. Uno de éstos se describe en el cuadro 6, junto con una breve explicación.

[20] En el caso de esta evaluación, dichas categorías fueron previamente definidas y consistieron en las siguientes actividades: planificación de la preparación en emergencias sanitarias, instrumentos legislativos o de política pública para emergencias sanitarias, la coordinación y colaboración intersectorial en emergencias sanitarias, así como la comunicación y participación ciudadana en emergencias sanitarias.

Cuadro 6: Modelo de codificación axial de Glaser y Strauss (2017).

Elemento del modelo	Explicación
Condiciones causales	Lo que influye en el fenómeno, acontecimientos, incidencias o sucesos centrales.
Fenómeno	El acontecimiento, suceso o incidente central a cuya gestión o manejo se dirige un conjunto de acciones
Estrategias	Para hacer frente al fenómeno, con determinación orientada a metas
Contexto	Lugar de los acontecimientos
Condiciones intervinientes	Condiciones que moldean, facilitan o limitan las estrategias que tienen lugar dentro de un contexto específico
Consecuencias	Resultados de las acciones o interacciones que se derivan de las estrategias

Fuente: elaboración propia con base en Glaser y Strauss (2017).

- Codificación Selectiva: la finalidad de esta fase de la codificación consiste en seleccionar una categoría central en torno a la que se organizan, se integran y se agrupan las categorías identificadas en la codificación axial. Se ofrece una panorámica general del caso, cuyo resultado debería ser una categoría central sobre la cual se desarrollan, de nuevo, sus rasgos y dimensiones y que se asocia a las demás categorías, utilizando las partes y relaciones de la codificación. El análisis intenta describir patrones y pautas existentes en los datos, así como las condiciones en las que éstos ocurren. Una herramienta que resulta de gran ayuda en esta fase es un Diagrama de Intersecciones de Códigos que se erige en un elemento analítico que ayuda al investigador a establecer relaciones, implicaciones, condiciones y consecuencias, tanto a nivel micro como macro (Glaser y Strauss, 2017). También le ayuda a tener presentes diversos puntos de vista analíticos y le permite situar el fenómeno en su contexto, aportando una visión gráfica de las relaciones entre el fenómeno y las categorías.

De esta forma, se examinó la categoría principal del análisis (el conjunto de acciones implementadas por el Gobierno de Morelos como respuesta ante la pandemia de Covid19) y cómo se relaciona con las otras categorías. Posteriormente, se realizó un análisis de contenido de las entrevistas con ayuda del programa Maxqda v2020. El programa permitió la organización del texto transcrito en unidades de sentido, con codificación en varias categorías, así como la selección y relación entre códigos. Los datos se dividieron por tipo de informantes y temas; se leyeron los contenidos de cada entrevista, identificando fragmentos significativos para determinar los temas reflejados y su significado dentro del texto; se estableció un código descriptivo para cada segmento de texto señalado. Las categorías de análisis se generaron a partir de las guías de las entrevistas semiestructuradas, mediante comparaciones constantes de los datos que permitieron identificar los patrones generales, así como los temas emergentes (Anexo 6). Finalmente, el proceso de análisis concluyó cuando se llegó al punto de saturación teórica mencionado con anterioridad.

Definición, cálculo y estimación de indicadores

Permitirán entender la situación existente en el estado de Morelos previo a la pandemia, durante esta y en su caso, los efectos que tendrá en el mediano y largo plazo. Para ello, se seleccionaron indicadores generados por instancias oficiales o aquellos provenientes de registros oficiales con datos para el estado de Morelos. Estos indicadores abarcan las tres dimensiones definidas: social, económica y de la salud. Entre otros, se analizaron los siguientes indicadores:

Componente económico:

- Variación porcentual del Producto Interno Bruto (PIB) de Morelos
- Derrama Económica por turismo
- Tasa de informalidad laboral
- Tasa de desocupación

Social

- Eficiencia Terminal por nivel educativo
- Abandono Escolar por nivel educativo
- Porcentaje de personas con Carencia por acceso a la alimentación
- Porcentaje de personas con Carencia por acceso a la seguridad social
- Porcentaje de personas con Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda

Salud

- Tasa de incidencia de casos estimados activos por 100 mil habitantes
- Tasa de casos hospitalizados por 100 mil habitantes
- Porcentaje semanal de positividad al virus SARS-CoV-2
- Porcentaje de camas con ventilador ocupadas en los hospitales de la Red IRAG
- Porcentaje de días que permanecen cerrados los espacios públicos
- Número de hospitales Covid en Morelos
- Porcentaje de atención especializada a mujeres que viven en situación de violencia

En aras de fortalecer este apartado, se consultó con las dependencias del gobierno de Morelos respecto a información que ellos generan y que podría ser de utilidad para la elaboración de indicadores adicionales que permitieran dimensionar los efectos de la pandemia en el estado.

Elaboración de propuestas de política pública

Con base en el análisis realizado respecto a las acciones emprendidas versus el marco de referencia formulado para esta evaluación, se identificaron las áreas de oportunidad, así como las propuestas de política en distintas dimensiones:

- Áreas o componentes pendientes de atender o donde las acciones emprendidas no fueron suficientes;
- Tipos o montos de apoyos otorgados;
- Beneficiarios o segmentos de la población a apoyar
- Cobertura y temporalidad de las acciones
- Responsables de la ejecución.[21]

En ese sentido, esta propuesta metodológica se propuso lograr los siguientes objetivos:

General

- Diseñar y desarrollar una valoración con visión integral del diseño y resultados de las acciones del Gobierno de Morelos para hacer frente a la pandemia de SARS-CoV-2 en el estado, considerando tanto los aspectos de salud como socioeconómicos.

Específicos:

- Sistematizar el conjunto de acciones realizadas por el Gobierno de Morelos como respuesta a la emergencia sanitaria, así como aquellas orientadas a paliar las consecuencias sociales y económicas de la misma tanto de corto como de mediano plazo.
- Analizar el diseño e implementación de la respuesta a partir de una perspectiva que considere las condiciones sanitarias, sociales, y económicas preexistentes de la entidad.
- Evaluar los resultados alcanzados por la respuesta considerando los indicadores de salud, sociales, y económicos factibles.

[21] Los responsables de las recomendaciones se determinaron a nivel institucional en función de la naturaleza de cada una de ellas. Es decir, se hizo referencia a la institución que, derivado de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos, tenía la atribución que más se acercaba al tema central de la recomendación.

- Desarrollar un conjunto de recomendaciones para potenciar la respuesta a mediano a plazo a esta emergencia y a emergencias similares.

Adicionalmente, se emitieron recomendaciones en torno a los mecanismos de coordinación y seguimiento necesarios para mejorar la implementación de las acciones emprendidas, ya sea de manera directa o en coordinación con otros órdenes de gobierno.

En ese sentido, la evaluación del diseño de la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19 tuvo como objetivo la revisión de dos tipos de elementos 1) las necesidades que justificaron la confección de una respuesta y, 2) aquellos que le dieron forma a tal respuesta. Para identificar las necesidades más apremiantes que se generaron con motivo de esta crisis sanitaria se llevó a cabo una revisión de varios documentos y fuentes biblio-hemerográficas acerca del comportamiento internacional y nacional de la pandemia, culminando en un análisis del estado actual de la pandemia de Covid-19 en Morelos. También se elaboró una descripción socio-demográfica del contexto actual en esta entidad federativa, considerando los efectos de la pandemia en materia de salud, así como sus consecuencias económicas y sociales.

Por su parte, la evaluación de los segundos elementos implicó el análisis de la relevancia y pertinencia de la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia, es decir, el examen de las relaciones entre las necesidades detectadas y los objetivos establecidos para la atención de dichas necesidades. Esto permitió evaluar el diseño de la estrategia de intervención del Gobierno de Morelos para mitigar los efectos negativos de la pandemia. Para ello se elaboró una Teoría de Cambio cuya lógica fue la siguiente: utilizando un cierto número de insumos (recursos financieros, humanos, técnicos, físicos y otros), se realizan actividades que permiten elaborar determinados productos. Éstos provocan cambios en las

condiciones iniciales (necesidades de los habitantes de Morelos para superar los efectos negativos de la pandemia), los cuales se constituyen en los resultados primarios, secundarios o terciarios de la respuesta (todos ellos precondiciones unos de otros) y que, articuladamente, facilitan alcanzar un cambio de largo plazo (impacto final de la respuesta).

Con esta Teoría de Cambio, como marco de referencia, fue posible analizar la implementación de la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia del Covid-19. La implementación se analizó a partir de los procesos de gestión utilizados por las diferentes dependencias y entidades involucradas en la atención de la pandemia. Así, a través de un cuestionario diseñado para recopilar información sobre los procesos de gestión, se examinaron los mecanismos de decisión para la asignación y distribución de recursos públicos, así como para identificar los mecanismos utilizados para la ejecución de las diversas acciones de mitigación. En paralelo, se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas con el objetivo de recopilar más información en torno a estos procesos de gestión. El análisis de implementación también fue importante para ubicar las múltiples organizaciones que participaron en la ejecución directa de las acciones de respuesta, así como para identificar cuál fue el reparto de tareas y competencias.

Gracias a las entrevistas semiestructuradas también fue posible recopilar información sobre los resultados de la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia del Covid-19. En ese sentido, y con el objetivo de que los juicios emitidos por las personas entrevistadas pudieran contrastarse con otros datos, se establecieron parámetros de referencia para su valoración. Así, se elaboró un sistema de indicadores para determinar y cuantificar los cambios que se produjeron en los habitantes de Morelos como consecuencia de las acciones implementadas, midiendo sus características antes y durante la intervención ejecutada por el gobierno como respuesta a la pandemia.

Capítulo 3
Marco de referencia para evaluar la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19

Propuesta de modelo sistémico (Teoría de Cambio)

El abordaje de la evaluación la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19 se realizó a partir de la metodología de Teoría de Cambio, en particular la que plantea el desarrollo de la cadena causal o cadena de resultados que permite arribar a la situación deseable, entendida como aquella que permite solucionar el problema o problemas públicos que se busca atender. Así, un primer paso en el diseño de esta Teoría de Cambio consistió en un análisis de una muestra intencionada de documentos sobre las acciones de mitigación de la pandemia (casi todos ellos elaborados por organismos internacionales). Esto permitió ir creando un marco de referencia con el cual contrastar las acciones implementadas por el Gobierno de Morelos.

Esta Teoría de Cambio es un mapa que resume los pasos con los cuales se planea transformar una situación problemática a fin de alcanzar un cambio positivo de largo plazo (impacto). Se diseñó por medio de un proceso sistemático en el que primero se plantearon cuáles eran los cambios que se deseaba obtener (resultados) y, posteriormente, cómo se van a lograr dichos cambios (a través de qué actividades). Así, se identificó a un conjunto de resultados primarios, secundarios, terciarios (todos ellos precondiciones unos de otros) que articuladamente permiten alcanzar el cambio de largo plazo

En ese sentido, la propuesta de marco de referencia partió del supuesto de que las acciones de mitigación de la pandemia de Covid-19, emprendidas por el gobierno de Morelos, se apegaban a algunas de las intervenciones implementadas

en México y otros países, e implicaban a varias dependencias de la administración pública estatal, pero también incluían la participación de la sociedad civil. A través de estas acciones individuales, comunitarias y gubernamentales, se implementaron estrategias de mitigación que buscaban, entre otros, los siguientes objetivos:

1. Promover comportamientos que evitaran la propagación,
2. Mantener ambientes saludables,
3. Garantizar operaciones saludables, y
4. Estar preparados para cuando alguien se contagie y enferme;

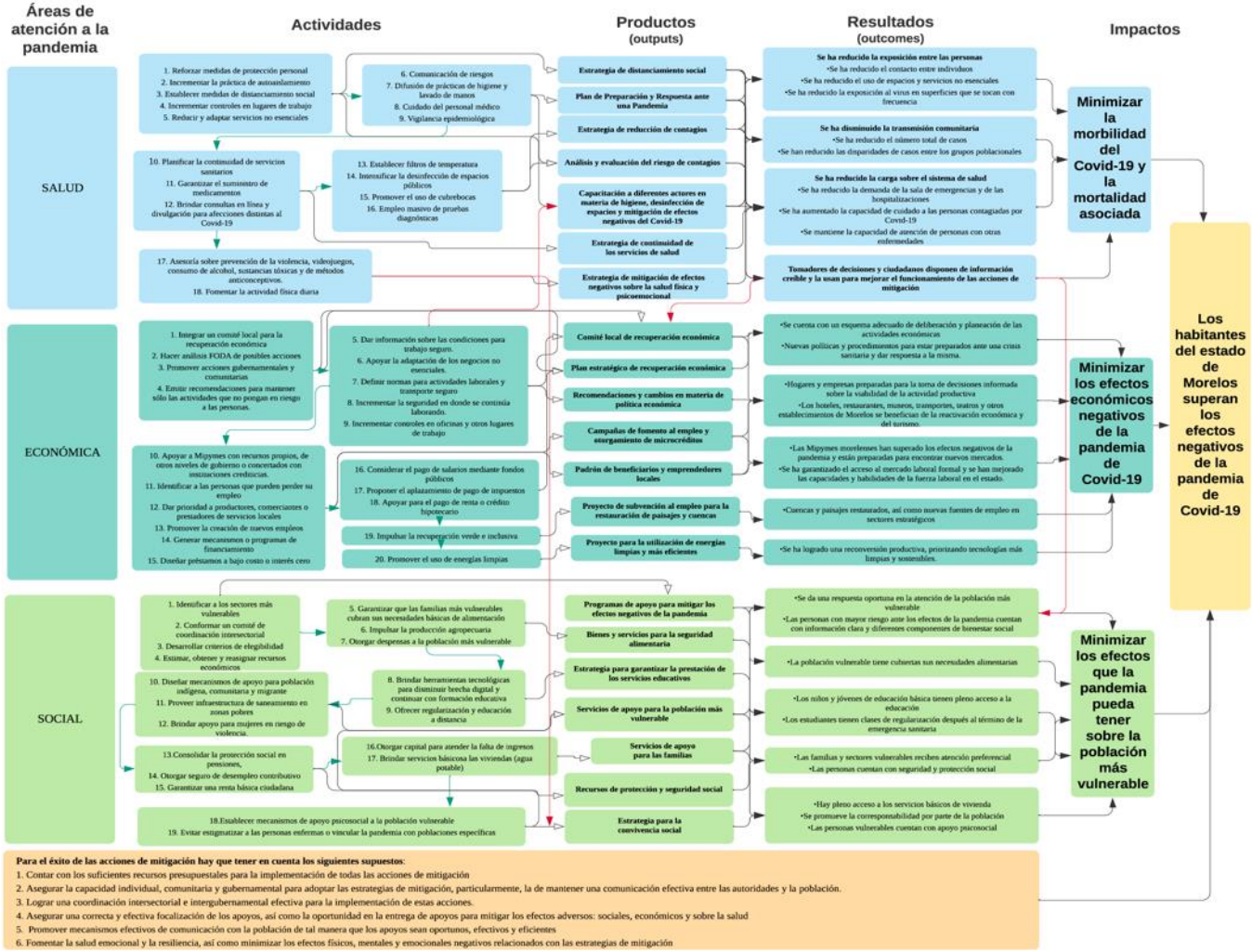
Asimismo, se asume que las acciones emprendidas por el gobierno de Morelos han sido diseñadas para producir, entre otros, los siguientes resultados:

1. Reducir la exposición y riesgo de contagio por Covid-19 entre la ciudadanía,
2. Disminuir la transmisión comunitaria,
3. Minimizar la morbilidad del Covid-19 y la mortalidad asociada,
4. Reducir la carga sobre el sistema estatal de salud,
5. Mitigar las consecuencias negativas de la pandemia en el ámbito económico y social
6. Disminuir los efectos negativos, en la salud emocional de las personas,

Con todo lo anterior, se espera que el **resultado final** de las acciones ejecutadas por el gobierno de Morelos sea garantizar que los habitantes del estado superen los efectos negativos de la pandemia de Covid-19, tanto en el ámbito de salud como en el plano económico y social. En virtud de lo anterior, a continuación, se presenta el modelo sistémico con el cual se formuló el marco de referencia de la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19 (figura 1).[22]

[22] En el Anexo 5 se presentan los indicadores vinculados a los productos y resultados del modelo sistémico de la Teoría de Cambio plasmada en la figura 1.

Figura 1: Modelo sistémico (Teoría de Cambio) para formular el marco de referencia de la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19



La figura 1 presenta el modelo sistémico para formular el marco de referencia de la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19. En dicha figura se observan flechas de tres colores distintos: verde, negro y rojo. Las flechas verdes muestran la secuencia vertical que existe entre las actividades al interior de cada área de atención a la pandemia. Por su parte, las flechas de color negro muestran la secuencia horizontal que existe entre las actividades, productos, resultados e impactos en cada área de atención. Finalmente, las flechas de color rojo muestran las interacciones existentes entre los elementos de las diferentes áreas de atención a la pandemia.

Así, el modelo sistémico propuesto considera al conjunto de intervenciones implementadas por el gobierno de Morelos como un sistema con múltiples interrelaciones (Stroh, 2015) cuyo resultado final es garantizar que los habitantes del estado superen los efectos negativos de la pandemia de Covid-19.

En ese sentido, si bien las acciones implementadas por el gobierno de Morelos frente a la pandemia de Covid-19 han tratado de replicar las recomendaciones o mejores prácticas sugeridas por los organismos internacionales (así como las indicadas por el gobierno federal) y se ha aumentado su cobertura y presupuesto, también presentan problemas de desarticulación. En un análisis preliminar se ha identificado que, en lugar de tener una estrategia totalmente integrada, existen múltiples acciones, algunas de las cuales se duplican o son redundantes. Asimismo, también se han registrado condiciones de ausencia de información compartida y/o traslape de las acciones emprendidas entre entidades y dependencias del Poder Ejecutivo estatal. Lo anterior podría ser la causa de una falta de coherencia de la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19. En virtud de ello, a continuación, se presenta un análisis de los huecos, redundancias y fugas de la respuesta del gobierno Morelos a la pandemia de Covid 19.

Análisis de los huecos, redundancias y fugas de la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19

A decir de Cejudo y Michel (2016) diseñar e implementar acciones de manera individual, sin antes revisar el conjunto de políticas públicas existentes, o creer que dicho conjunto de políticas públicas, de forma automática, se relacionará armónicamente entre sí, conduce a un problema de incongruencia. Así, hay ocasiones en que es posible identificar una gran cantidad de acciones muy similares e incluso duplicadas, que se traducen en una situación de fragmentación, donde se presentan huecos, redundancias y fugas en torno a las acciones implementadas para atender un problema público.

Por lo tanto, la falta de unificación de criterios entre las políticas genera algunos problemas como: 1) dos o más programas atiendan a la misma población objetivo (por esa razón, no se logra atender en su totalidad a la población, es decir, se crean huecos en la cobertura de las acciones); 2) dos o más programas otorgan el mismo tipo de apoyo (las políticas son redundantes y no logran complementarse o reforzarse).

Dicho lo anterior y siguiendo a Cejudo y Michel (2016) para que una política contribuya, refuerce o mejore el desempeño de otra, se requiere que ambas sean coherentes. Cuando no ocurre eso, su coexistencia puede provocar algo más que la falta de articulación, pueden llegar a ser políticas que se estorban, se traslapan y, en el peor escenario, dejan personas sin atender. No basta con aumentar presupuesto o crear nuevas acciones si esto no se refleja en una política coherente e integrada.

Ahora bien, desde la perspectiva de la teoría de cambio, es importante detectar posibles huecos en la cadena causal que, en este caso, serían los aspectos que no aparecen entre los productos derivados de los insumos proporcionados o

definidos (leyes, regulaciones o programas preventivos), al momento de producirse los resultados (Strosberg y Wholey, 1983). En estos casos, los diseñadores, los responsables de los insumos o los operadores de los programas deben revisar y detectar cuáles son los factores que han generado dichos huecos. Cuando las precondiciones consideradas y los elementos definidos para actuar no alcanzan los resultados, se deben detectar los factores específicos que impidieron que los insumos dieran los resultados esperados en su totalidad. Puede tratarse de un problema de ausencia o insuficiente capacitación, o un limitado acceso a la información que tuvieron los operadores de los programas.

En este caso, de manera involuntaria no se consideraron elementos importantes a considerar o atacar. Por lo tanto, en el presente análisis se considerarán como huecos tanto los faltantes de cobertura por parte de las intervenciones del gobierno estatal, como aquellos aspectos que pudieron haberse abordado, pero, por las razones antes expuestas, no fueron considerados.

Por otro lado, las duplicidades y empalmes entre las intervenciones que realizan diferentes agencias gubernamentales provocan que, en lugar de que las estrategias y políticas estén diseñadas desde su origen para crear sinergias y complementariedades, crean redundancias o compitan entre sí (Cejudo y Michel, 2016). Sin embargo, en este punto hay que tomar en cuenta que existen diversos enfoques. Por un lado, está la visión ya descrita que consideraría a las intervenciones con características muy similares como simples duplicidades. Es decir, programas cuyas acciones u objetivos sean los mismos, así como compartir a la misma población beneficiaria. Sin embargo, existe otro enfoque que considera que la existencia de sistemas redundantes es una estrategia expresamente seguida para asegurarse de lograr un resultado específico.

En temas de ingeniera es común encontrar sistemas redundantes diseñados expresamente para asegurar que, si alguno falla, haya una alternativa emergente o complementaria que, ante las circunstancias que puedan presentarse, lograr el

objetivo deseado. La redundancia existe entonces en diversos ámbitos, pero también en la política pública puede tener un lugar importante, siempre y cuando, la coordinación entre los sistemas redundantes esté prevista desde un principio y el diseño considere cuando, y cómo es que deben de entrar en operación dichas estrategias.

Los criterios para justificar las redundancias deben tener criterios claros: una planeación que revele que una sola estrategia puede no ser suficiente, asegurar que toda la población objetivo conozca los servicios que puede recibir, llenar faltantes de atención, un flujo más eficiente de los recursos. Los programas que no deben ser redundantes estarían entonces basados en criterios como el ahorro de los recursos, evitar conflictos y retrasos, planeación y presupuestación más fácil, lograr más eficiencia, mayor efectividad de coordinación.

Lo anterior permite concluir que muchos programas redundantes pueden serlo expresamente o no. En el primer caso, se debe asegurar que la redundancia esté justificada y bien programada. En el segundo caso, es posible que la descoordinación entre las diversas dependencias o agencias públicas provoque que estas últimas lleguen a una solución muy similar sin tomar en cuenta programas o intervenciones ya existentes.

En cuanto a las fugas hay diversos enfoques que dependen de cada autor. Para algunos representan tan sólo las fugas de información o conocimiento. Esto es en el caso de información que no se debe revelar en determinado momento por parte de las instancias planeadoras o decisoras. Dicha información puede llegar a instancias que hagan mal uso de dicho conocimiento o información.

Por otro lado, se considera como fugas presupuestales a los recursos que no son aplicados adecuadamente durante los proyectos o programas y que representan una merma de recursos. Hay también quien considera a las fugas como las omisiones que se presentan entre una etapa y otra de la cadena causal, de

manera que lo que se consideró en una etapa de planeación no necesariamente se refleja en la etapa de ejecución (Lahera, 2004). Para efectos del presenta análisis se considerará como fuga aquellos elementos que, dentro de la operación o ejecución de los programas, demuestren ser elementos o componentes que no contribuyan al logro de los resultados dentro de la lógica que el programa o intervención establece. Por lo tanto, las fugas serán componentes identificados como existentes, pero que no generan consecuencias que no aseguran alcanzar los objetivos planteados.

En virtud de lo anterior, en el cuadro 7 se presenta un análisis de los huecos, redundancias y fugas identificados en la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19.

Cuadro 7. Análisis de los huecos, redundancias y fugas identificados en la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19

Área de atención a la pandemia	Mejores prácticas sugeridas por organismos internacionales	Acciones implementadas por el gobierno de Morelos	Huecos	Redundancias	Fugas
Salud	Reforzar medidas de protección personal	Leo, promotor de la salud Recomendaciones preventivas			
	Incrementar la práctica de autoaislamiento				
	Establecer medidas de distanciamiento social				
	Incrementar controles en lugares de trabajo	Estrategia de Saneamiento Básico Integral Señalización de áreas de control sanitario No bajes la guardia, si te cuidas tu nos cuidamos todos		Tres programas tienen acciones similares en esta materia	
	Reducir y adaptar servicios no esenciales				
	Comunicación de riesgos sanitarios				
	Difusión de prácticas de higiene y lavado de manos				
	Cuidado del personal médico	Adquisición de insumos, equipos médicos y de protección			
	Vigilancia epidemiológica	Vigilancia Epidemiológica de la enfermedad Covid-19			
	Planificar la continuidad de servicios sanitarios	Centro Estatal de Contingencias			
	Garantizar el suministro de medicamentos	Adquisición de insumos, equipos médicos y de protección Adquisición de insumos para protección por la pandemia Covid-19 del Poder Ejecutivo		Dos programas tienen acciones similares en esta materia	
	Brindar consultas en línea y divulgación para afecciones distintas al Covid-19	Salud Materna y Perinatal Cáncer de la Mujer			
	Establecer filtros de temperatura	Estrategia de Saneamiento Básico Integral			
	Intensificar la desinfección de espacios públicos	Sanitización en oficinas gubernamentales			
	Promover el uso de cubrebocas	Uso correcto de cubrebocas			
	Empleo masivo de pruebas diagnósticas		Área de oportunidad		
	Asesoría sobre prevención de la violencia, videojuegos, consumo de alcohol, sustancias tóxicas y de métodos anticonceptivos.	Prevención y Atención de la Violencia Familiar y de Género Planificación Familiar y Anticoncepción.	No están siendo atendidos los problemas relacionados	Tres programas tienen acciones similares en esta materia	

		Salud Sexual y Reproductiva para Adolescentes	con el uso de videojuegos y el consumo de alcohol sustancias tóxicas		
	Fomentar la actividad física diaria	Activación física de manera virtual durante el confinamiento			
Económica	Integrar un comité local para la recuperación económica	Integración del Centro Estatal de Contingencias encabezado por la SG, Fortalecimiento de los Consejos municipales de desarrollo rural sustentable de la SEDAGRO		Falta una coordinación específica para impulsar la recuperación económica	
	Hacer análisis FODA de posibles acciones	No hay algo parecido	Sería recomendable el análisis FODA para las acciones de recuperación económica		
	Promover acciones gubernamentales y comunitarias	Impulso Productivo y Desarrollo Comunitario de la SDS y Fortalecimiento de los Consejos municipales de desarrollo rural sustentable de SEDAGRO	No existe coordinación entre las diversas acciones de las dependencias		
	Emitir recomendaciones para mantener sólo las actividades no pongan en riesgo a la persona ni a terceros	Disposiciones y recomendaciones de la Secretaría de Salud en el decreto del 27 de marzo 2020.			
	Dar información sobre las condiciones para asegurar el trabajo seguro.				
	Dar información y apoyar la adaptación de los negocios no esenciales.	Estrategia de Saneamiento Básico Integral para el Cumplimiento de los Lineamientos Técnicos Específicos para la Apertura de las Actividades Económicas de la COPRISEM	Se dio información y se hizo supervisión, pero no hubo apoyos.		
	Definir normas para trabajo y transporte seguro				
	Incrementar la seguridad en donde se continúa laborando.	Secretaría de Administración (SA)	Se realizó sólo para las dependencias del gobierno estatal.		
	Incrementar controles en oficinas y otros lugares de trabajo				
	Apoyar a Mipymes con recursos propios, de otros niveles de gobierno o concertado con instituciones crediticias.	Diferimiento de impuestos de la Secretaría de Hacienda, Financiamiento solidario y tasas preferenciales de la SDEyT, Apoyos a	Algunos apoyos sólo fueron temporales, muchos	No hubo un mecanismo para asegurar que los beneficiarios	

		pequeños productores SDS.	tuvieron poca cobertura, no se incluyó a instituciones crediticias.	no recibieran más de un apoyo.	
	Identificar a las personas que pueden perder su empleo	Programa de apoyo al empleo SDEyT	No se cuenta con un diagnóstico detallado		
	Dar prioridad a productores, comerciantes o prestadores de servicios locales	Programa especial de activación económica rural en coinversión social de la SEDAGRO, contrataciones de la SA, Apoyos a pequeños productores SDS. Programa de apoyo al consumo local		No hubo un mecanismo para que un solo individuo no recibiera más de un apoyo.	Las contrataciones de la SA no tienen disposiciones especiales que beneficien a proveedores locales.
	Promover la creación de nuevos empleos	Programa de apoyo al empleo, Programa de Liderazgo para la Reactivación Empresarial del Estado de Morelos por Contingencia Sanitaria Covid-19 de la SDEyT, Impulso al Empleo Juvenil (IMPAJOVEN)	Son programas de información y capacitación, pero sin apoyo económico.	Hay tres programas, pero no se complementan	
	Generar mecanismos o programas de financiamiento	Financiamiento solidario y tasas preferenciales de la SDEyT	Tiene poca cobertura, no participa el sector crediticio ni federal ni privado.		
	Diseñar préstamos a bajo costo o interés cero		Área de oportunidad		
	Considerar el pago de salarios mediante fondos públicos		Área de oportunidad		
	Proponer el aplazamiento de pagos de impuestos	Programa de la SH para diferir los impuestos sobre nóminas y ocupación hotelera	Se suspendió en septiembre de 2020		
	Apoyar para el pago de renta o crédito hipotecario		Área de oportunidad		

	Impulsar la recuperación verde e inclusiva	Apoyo con fertilizante y maquinaria pesada a pequeños productores de SEDAGRO.	No tiene un enfoque protector del medio ambiente		
	Promover el uso de energías limpias		Área de oportunidad		
Social	Identificar a los sectores más vulnerables	Secretaría de Desarrollo Social/DIF			
	Conformar un comité de coordinación intersectorial	Centro Estatal de Contingencias			
	Desarrollar criterios de elegibilidad	Secretaría de Desarrollo Social/DIF			
	Estimar, obtener y reasignar recursos económicos	Levantemos Morelos Programa de Apoyo Alimentario Básico Emergente Programa Alimentario de Despensas Programa de Atención a la Comunidad		Cuatro programas tienen acciones similares en esta materia	
	Garantizar que las familias más vulnerables cubran sus necesidades básicas de alimentación				
	Impulsar la producción agropecuaria	Programa Especial de Activación Económica Rural (SEDAGRO)			
	Otorgar despensas a la población más vulnerable	Levantemos Morelos Programa de Apoyo Básico Emergente Programa Alimentario de Despensas Programa de Atención a la Comunidad		Cuatro programas tienen acciones similares en esta materia	
	Brindar herramientas tecnológicas para disminuir brecha digital y continuar con formación educativa	Servicio de educación media superior en formato virtual Capacitación del personal docente que imparte clases en la educación media superior Servicio Educativo Virtual y a distancia para los TBC Plataforma de Inscripciones en Línea Aplicación de Exámenes en sala de medios controlada “Desde-Tu casa” Capacitación virtual del personal académico y administrativo Programas educativos UTEZ Servicio educativo virtual Programa Aprende en Casa I y II Aplicación de exámenes en línea Servicio Educativo tecnológico de		Varios programas tienen acciones similares en esta materia	Programa Conalep Verde

		manera virtual Enseñanza-aprendizaje Inicio del Ciclo Escolar 2020-2021, a través de la plataforma Microsoft Teams Campaña de difusión de contenidos			
	Ofrecer regularización educativa y a distancia	Asesorías académicas proporcionadas de forma virtual Programa de tutorías Curso propedéutico en línea		Tres programas tienen acciones similares en esta materia	
	Diseñar mecanismos de apoyo para la población indígena, comunitaria y migrante	Programa Estatal de Atención a Comunidades y Municipios Indígenas Programa Estatal de Atención a Migrantes			
	Proveer infraestructura de saneamiento en zonas pobres		Facultad municipal		
	Brindar apoyo para mujeres en riesgo de violencia		Área de oportunidad		
	Consolidar la protección social en pensiones		Facultad federal		
	Otorgar seguro de desempleo contributivo		Área de oportunidad		
	Garantizar una renta básica ciudadana		Área de oportunidad		
	Otorgar capital para atender la falta de ingresos	Programa Estatal de Atención a Comunidades y Municipios Indígenas			
	Brindar servicios básicos a las viviendas (agua potable)		Facultad municipal		
	Establecer mecanismos de apoyo psicosocial a la población vulnerable	Prevención y Atención de la Violencia Familiar y de Género Planificación Familiar y Anticoncepción. Salud Sexual y Reproductiva para Adolescentes			
	Evitar estigmatizar a las personas enfermas o vincular la pandemia con poblaciones específicas		Área de oportunidad		

Fuente: elaboración propia con base en investigación documental y entrevistas con funcionarios del gobierno de Morelos

Cómo se puede observar en el cuadro 7, algunos organismos internacionales (e incluso dependencias del gobierno federal) han sugerido distintas medidas para reducir los efectos adversos de la pandemia por Covid-19. Ahora bien, el gobierno de Morelos por desconocimiento o por falta de recursos no ha atendido todas estas recomendaciones. De modo que, se pueden identificar huecos en las acciones implementadas por el gobierno de Morelos. Asimismo, en dicho cuadro es posible identificar acciones de diferentes agencias gubernamentales que son muy similares, por lo que también se pueden identificar redundancias. Finalmente, un análisis detallado de la manera en que han operado algunos programas revela que también hay fugas en la respuesta del gobierno de Morelos a la pandemia.

Así, retomando los parámetros de la Teoría de Cambio definida para el presente análisis y considerando la información documental, así como de las entrevistas realizadas (que se presentarán en detalle más adelante) se confirma que el Gobierno de Morelos presenta evidencia de haber adoptado las siguientes acciones, productos y resultados:

Acciones en salud	Se adoptó	Se adoptó parcialmente	No se adoptó
1. Reforzar medidas de protección personal			
2. Incrementar la práctica de auto aislamiento			
3. Establecer medidas de distanciamiento social			
4. Incrementar controles en lugares de trabajo			
5. Reducir y adaptar servicios no esenciales			
6. Comunicación de riesgos			
7. Difusión de prácticas de higiene y lavado de manos			
8. Cuidado del personal médico			
9. Vigilancia epidemiológica			

10. Planificar la continuidad de servicios sanitarios	■		
11. Garantizar el suministro de medicamentos		■	
12. Brindar consultas en línea y divulgación para afecciones distintas al Covid-19		■	
13. Establecer filtros de temperatura	■		
14. Intensificar la desinfección de espacios públicos	■		
15. Promover el uso de cubrebocas	■		
16. Empleo masivo de pruebas diagnósticas			■
17. Asesoría sobre prevención de la violencia, videojuegos, consumo de alcohol, sustancias tóxicas y de métodos anticonceptivos.		■	
18. Fomentar la actividad física diaria		■	

Acciones económicas	Se adoptó	Se adoptó parcialmente	No se adoptó
1. Integrar un comité local para la recuperación económica		■	
2. Hacer análisis FODA de posibles acciones			■
3. Promover acciones gubernamentales y comunitarias		■	
4. Emitir recomendaciones para mantener sólo las actividades que no pongan en riesgo a las personas.	■		
5. Dar información sobre las condiciones para trabajo seguro.	■		
6. Apoyar la adaptación de los negocios no esenciales.		■	
7. Definir normas para actividades laborales y transporte seguro	■		
8. Incrementar la seguridad en donde se continúa laborando.		■	
9. Incrementar controles en oficinas y otros lugares de trabajo	■		
10. Apoyar a Mipymes con recursos propios, de otros niveles de gobierno o concertados con instituciones crediticias.			■
11. Identificar a las personas que pueden perder su empleo		■	
12. Dar prioridad a productores, comerciantes o prestadores de servicios locales		■	
13. Promover la creación de nuevos empleos		■	
14. Generar mecanismos o programas de financiamiento		■	

15. Diseñar préstamos a bajo costo o interés cero			■
16. Considerar el pago de salarios mediante fondos públicos			■
17. Proponer el aplazamiento de pago de impuestos	■		
18. Apoyar para el pago de renta o crédito hipotecario			■
19. Impulsar la recuperación verde e inclusiva		■	
20. Promover el uso de energías limpias		■	

Acciones sociales	Se adoptó	Se adoptó parcialmente	No se adoptó
1. Identificar a los sectores más vulnerables	■		
2. Conformar un comité de coordinación intersectorial	■		
3. Desarrollar criterios de elegibilidad	■		
4. Estimar, obtener y reasignar recursos económicos		■	
5. Garantizar que las familias más vulnerables cubran sus necesidades básicas de alimentación		■	
6. Impulsar la producción agropecuaria		■	
7. Otorgar despensas a la población más vulnerable	■		
8. Brindar herramientas tecnológicas para disminuir brecha digital y continuar con formación educativa		■	
9. Ofrecer regularización y educación a distancia	■		
10. Diseñar mecanismos de apoyo para población indígena, comunitaria y migrante	■		
11. Proveer infraestructura de saneamiento en zonas pobres		■	
12. Brindar apoyo para mujeres en riesgo de violencia	■		
13.Consolidar la protección social en pensiones			■
14. Otorgar seguro de desempleo contributivo			■
15. Garantizar una renta básica ciudadana			■
16.Otorgar capital para atender la falta de ingresos			■
17. Brindar servicios básicos a las viviendas (agua potable)	■		
18.Establecer mecanismos de apoyo psicosocial a la población vulnerable		■	
19. Evitar estigmatizar a las personas enfermas o vincular la pandemia con poblaciones específicas	■		

De esta forma, de las 57 acciones propuestas por los organismos internacionales para mitigar los efectos negativos de la pandemia, el Gobierno de Morelos adoptó 26 de manera total, 21 de manera parcial y no adoptó 10 de las acciones

sugeridas. Si bien se debe mencionar que la adopción de las medidas enunciadas, ni era una obligación ni tampoco representaba una garantía de control de la situación, sí es un buen parámetro de referencia para visualizar la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19. Desde esta perspectiva, el Gobierno de Morelos adoptó más del 80% de las medidas sugeridas por organismos internacionales que cubrieron las tres vertientes: salud, economía y sociedad.

En cuanto a los productos y los resultados, se realizó un ejercicio en el que se revisaron los valores de los indicadores que pudieron calcularse (anexo 5) y se consideraron las afirmaciones de los funcionarios durante las entrevistas. Para el caso de los indicadores, el producto o el resultado se considera “logrado” cuando el valor del indicador es mayor a 80%, “logro parcial” entre 50-80% y que “no se logró” cuando es menor a 50%. En los casos en que no hubo indicadores cuantificados, se determinó sí se logró, o no, el producto/resultado, sólo tomando en cuenta las declaraciones de los funcionarios durante las entrevistas. Es importante destacar que para el presente estudio no se consideró recopilar información directamente de la ciudadanía (mediante encuestas u otros instrumentos), ni de organizaciones de la sociedad civil que dieron seguimiento a las acciones gubernamentales, por lo que, en algunos aspectos, no fue posible contrastar las declaraciones de los funcionarios o la información que ellos brindaron con alguna otra fuente de datos confiables. De esta manera, el estatus de los productos es el siguiente:

Productos en salud	Se logró	Se logró parcialmente	No se Logró
Estrategia de distanciamiento social (Indicadores Sa.1.1 y Sa.1.2 durante la pandemia)			
Plan de Preparación y Respuesta ante una Pandemia (Afirmaciones de funcionarios o información proporcionada por ellos)			

Estrategia de reducción de contagios Resultados (outcomes) Impactos (Indicador Sa.3)			
Estrategia de mitigación de efectos negativos sobre la salud física y psicoemocional (Afirmaciones de funcionarios o información proporcionada por ellos)			
Capacitación a diferentes actores en materia de higiene, desinfección de espacios y mitigación de efectos negativos del Covid-19 (Afirmaciones de funcionarios o información proporcionada por ellos)			
Estrategia de continuidad de los servicios de salud Análisis y evaluación del riesgo de contagios (Afirmaciones de funcionarios o información proporcionada por ellos)			

Productos en economía	Se logró	Se logró parcialmente	No se Logró
Comité local de recuperación económica (Afirmaciones de funcionarios o información proporcionada por ellos)			
Plan estratégico de recuperación económica (Afirmaciones de funcionarios o información proporcionada por ellos)			
Recomendaciones y cambios en materia de política económica (Afirmaciones de funcionarios o información proporcionada por ellos)			
Campañas de fomento al empleo y otorgamiento de microcréditos (Afirmaciones de funcionarios o información proporcionada por ellos)			
Padrón de beneficiarios y emprendedores locales (Afirmaciones de funcionarios o información proporcionada por ellos)			
Proyecto de subvención al empleo para la restauración de paisajes y cuencas (Afirmaciones de funcionarios o información proporcionada por ellos)			
Proyecto para la utilización de energías limpias y más eficientes (Afirmaciones de funcionarios o información proporcionada por ellos)			

Productos en aspectos sociales	Se logró	Se logró parcialmente	No se Logró
Programas de apoyo para mitigar los efectos negativos de la pandemia (Afirmaciones de funcionarios o información proporcionada por ellos)			
Bienes y servicios para la seguridad alimentaria (Afirmaciones de funcionarios o información proporcionada por ellos)			

Estrategia para garantizar la prestación de los servicios educativos (Afirmaciones de funcionarios o información proporcionada por ellos)			
Servicios de apoyo para la población más vulnerable (Afirmaciones de funcionarios o información proporcionada por ellos)			
Servicios de apoyo para las familias (Afirmaciones de funcionarios o información proporcionada por ellos)			
Recursos de protección y seguridad social (Afirmaciones de funcionarios o información proporcionada por ellos)			
Estrategia para la convivencia social (Afirmaciones de funcionarios o información proporcionada por ellos)			

Cómo se puede observar, de acuerdo con la Teoría de Cambio el Gobierno de Morelos debió generar 20 productos. La evidencia encontrada nos muestra que logró generar 9 productos, 8 los obtuvo parcialmente y 3 no se pudieron concretar.

En cuanto a los resultados, se tiene el siguiente balance:

Resultados en salud	Se logró	Se logró parcialmente	No se Logró
Se ha reducido la exposición entre las personas (Afirmaciones de funcionarios o información proporcionada por ellos)			
Se ha reducido el contacto entre individuos (Variación del Indicador Sa.2.3)			
Se ha reducido el uso de espacios y servicios no esenciales (Afirmaciones de funcionarios o información proporcionada por ellos)			
Se ha reducido la exposición al virus en superficies que se tocan con frecuencia (Afirmaciones de funcionarios o información proporcionada por ellos)			
Se ha disminuido la transmisión comunitaria (Afirmaciones de funcionarios o información proporcionada por ellos)			
Se ha reducido el número total de casos (Afirmaciones de funcionarios o información proporcionada por ellos)			
Se han reducido las disparidades de casos entre los grupos poblacionales (Afirmaciones de funcionarios o información proporcionada por ellos)			
Se ha reducido la carga sobre el sistema de salud (Afirmaciones de funcionarios o información proporcionada por ellos)			
Se ha reducido la demanda de la sala de emergencias y de las hospitalizaciones (Indicadores Sa.3.1 y Sa.3.2			

aplican en sentido inverso al criterio general por ser índices de ocupación)			
Se ha aumentado la capacidad de cuidado a las personas contagiadas por Covid-19 (Afirmaciones de funcionarios o información proporcionada por ellos)			
Se mantiene la capacidad de atención de personas con otras enfermedades (Afirmaciones de funcionarios o información proporcionada por ellos)			
Tomadores de decisiones y ciudadanos disponen de información creíble y la usan para mejorar el funcionamiento de las acciones de mitigación (Afirmaciones de funcionarios o información proporcionada por ellos)			

Resultados en economía	Se logró	Se logró parcialmente	No se Logró
Se cuenta con un esquema adecuado de deliberación y planeación de las actividades económicas (Afirmaciones de funcionarios o información proporcionada por ellos)			
Nuevas políticas y procedimientos para estar preparados ante una crisis sanitaria y dar respuesta a la misma (Afirmaciones de funcionarios o información proporcionada por ellos)			
Hogares y empresas preparadas para la toma de decisiones informada sobre la viabilidad de la actividad productiva (Afirmaciones de funcionarios o información proporcionada por ellos)			
Los hoteles, restaurantes, museos, transportes, teatros y otros establecimientos de Morelos se benefician de la reactivación económica y del turismo. (Afirmaciones de funcionarios o información proporcionada por ellos)			
Las Mipymes morelenses han superado los efectos negativos de la pandemia y están preparadas para encontrar nuevos mercados (Afirmaciones de funcionarios o información proporcionada por ellos)			
Se ha garantizado el acceso al mercado laboral formal y se han mejorado las capacidades y habilidades de la fuerza laboral en el estado (Indicador E.3.3)			
Cuencas y paisajes restaurados, así como nuevas fuentes de empleo en sectores estratégicos (Afirmaciones de funcionarios o información proporcionada por ellos)			
Se ha logrado una reconversión productiva, priorizando tecnologías más limpias y sostenibles. (Afirmaciones de funcionarios o información proporcionada por ellos)			

Resultados en aspectos sociales	Se logró	Se logró parcialmente	No se Logró
Se da una respuesta oportuna en la atención de la población más vulnerable (Afirmaciones de funcionarios o información proporcionada por ellos)			
Las personas con mayor riesgo ante los efectos de la pandemia cuentan con información clara y diferentes componentes de bienestar social (Afirmaciones de funcionarios o información proporcionada por ellos)			
La población vulnerable tiene cubiertas sus necesidades alimentarias (Afirmaciones de funcionarios o información proporcionada por ellos)			
Los niños y jóvenes de educación básica tienen pleno acceso a la educación (Afirmaciones de funcionarios o información proporcionada por ellos)			
Los estudiantes tienen clases de regularización después al término de la emergencia sanitaria (Afirmaciones de funcionarios o información proporcionada por ellos)			
Las familias y sectores vulnerables reciben atención preferencial (Afirmaciones de funcionarios o información proporcionada por ellos)			
Las personas cuentan con seguridad y protección social (Afirmaciones de funcionarios o información proporcionada por ellos)			
Hay pleno acceso a los servicios básicos de vivienda (Afirmaciones de funcionarios o información proporcionada por ellos)			
Se promueve la corresponsabilidad por parte de la población (Afirmaciones de funcionarios o información proporcionada por ellos)			
Las personas vulnerables cuentan con apoyo psicosocial (Afirmaciones de funcionarios o información proporcionada por ellos)			

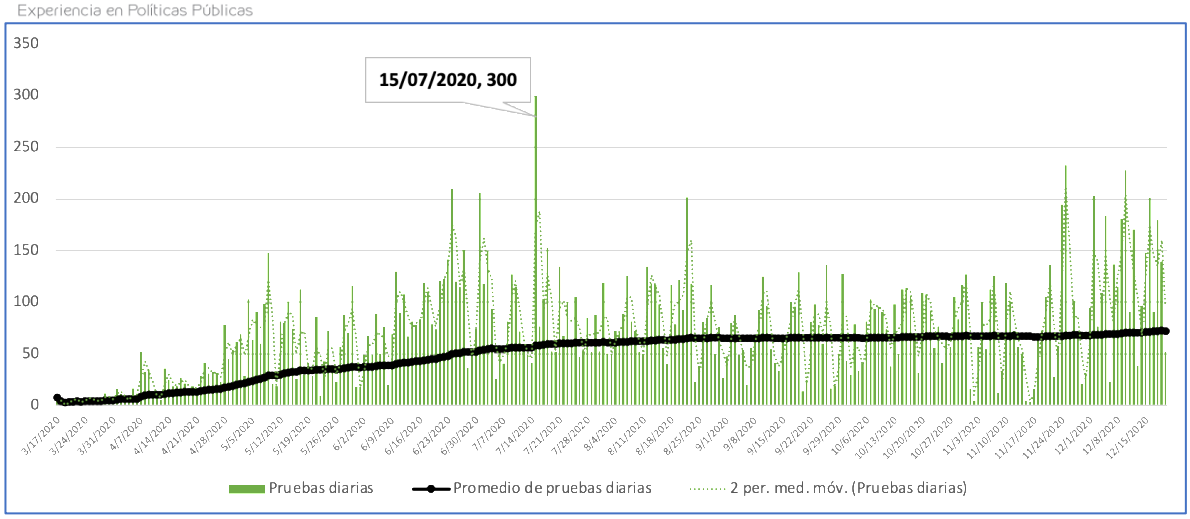
A partir de los cuadros anteriores, se observa que, de los 30 resultados esperados, se lograron 11, 16 se lograron parcialmente y 3 no fueron alcanzados. Este primer balance, aunque resulte algo básico y dependa en gran medida de las declaraciones y la información proporcionada por los funcionarios entrevistados, revela cierto nivel de avance en cuanto a las acciones, productos y resultados de la respuesta del gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19, en términos de lo planteado en la teoría de cambio. Sin embargo, como se ha señalado previamente, no en todos los casos fue posible contrastar la información brindada por los funcionarios con otro tipo de datos. Por ello, una de las recomendaciones

que surgen a partir de esta evaluación, es que el gobierno de Morelos haga un esfuerzo por generar la información que permita calcular todos los indicadores propuestos en el anexo 5, lo cual permitirá tener una valoración más objetiva, así como en un ejercicio posterior para recoger testimoniales e información complementaria que ayude a valorar adecuadamente la información proporcionada por las personas entrevistadas. Ahora bien, para entender mejor el avance alcanzado, a continuación, se detalla un poco más la información relacionada con la identificación de huecos, redundancias y fugas en las acciones implementadas por el gobierno de Morelos para mitigar esta crisis sanitaria.

Huecos

En principio, en el área de salud, se percibe un primer hueco, que se constituye también en un área de oportunidad para mejorar la respuesta del gobierno de Morelos ante la pandemia de Covid-19: el empleo masivo de pruebas diagnósticas. De acuerdo con la revisión realizada a las mejores prácticas sugeridas por organismos internacionales, esta acción se constituye en una de las más importantes para dar mayor efectividad a una estrategia de contención de la pandemia. Sin embargo, la Secretaría de Salud de Morelos, de marzo a diciembre de 2020, sólo efectuó un promedio de 75 pruebas diagnósticas diarias (gráfica 12).

Gráfica 12
Pruebas diagnósticas diarias de Covid-19, Morelos, marzo-diciembre, 2020



Fuente: proporcionada por la Secretaría de Salud de Morelos

De esta forma, se puede argumentar que, aunque el gobierno de Morelos ha implementado acciones de vigilancia epidemiológica, no lo ha hecho conforme a las recomendaciones internacionales, pues hay una ausencia del empleo masivo de pruebas diagnósticas como estrategia para mitigar la pandemia. Así, existe la posibilidad de que personas con potencial de contagio no hayan tenido una prueba diagnóstica y, por lo mismo, hay riesgo de que no sean aisladas en caso necesario, o que el nivel de propagación del virus no sea totalmente conocido y controlado. No obstante, se cuenta con elementos para medir los contagios en Morelos, en función del porcentaje de pruebas con resultado positivo, el cual se presenta en el anexo 5 como indicador Sa.2.3 “Porcentaje semanal de positividad al virus SARS-CoV-2” y que al corte de este estudio fue de 29%, ligeramente menor que en meses anteriores.

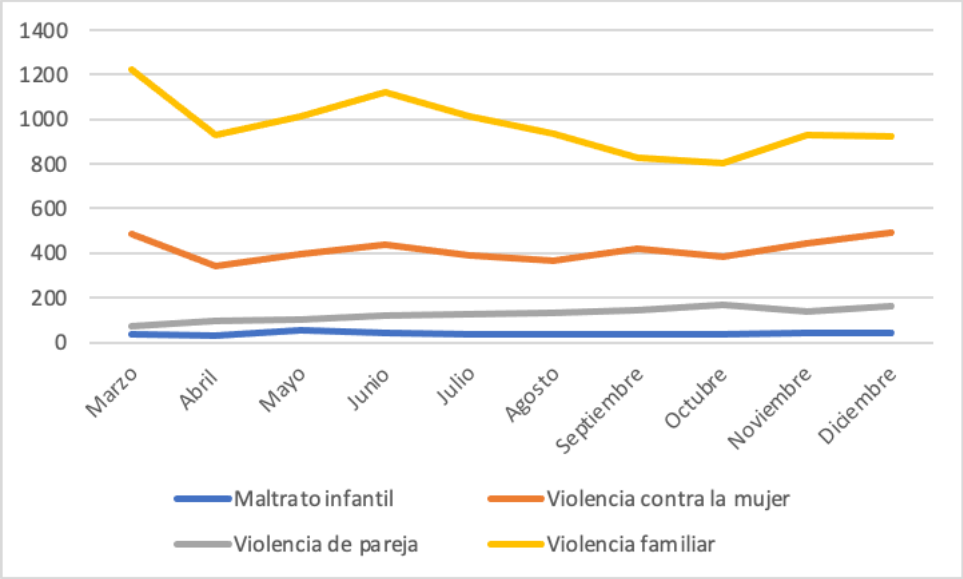
Por su parte, en materia económica es posible identificar que no se ha llevado a cabo un análisis FODA para las acciones de recuperación de la economía local, lo cual representa un hueco importante al no contar el gobierno con un análisis que permita proponer acciones contundentes para mitigar los efectos de la pandemia. Otros huecos que se pueden identificar en materia económica se relacionan con las actividades de “Dar información y apoyar la adaptación de los negocios no

esenciales", así como "Definir normas para trabajo y transporte seguro". En ambos casos se dio información y se hizo supervisión, pero no hubo apoyos económicos como lo han sugerido muchas de las instancias internacionales. En cuanto a las actividades de "Incrementar la seguridad en donde se continúa laborando", así como "Incrementar controles en oficinas y otros lugares de trabajo", la Secretaría de Administración ha llevado a cabo dichas actividades en las dependencias del gobierno estatal pero no existe evidencia de que se estén implementando, o por lo menos verificando, en oficinas y espacios de trabajo del sector privado. Lo que sí se tiene registrado es el número de protocolos de actuación ante la pandemia, lo cual se encuentra en el indicador E.2.1 (anexo 5) y que se ubicó en un total de 44.

Otra recomendación internacional relevante es "Identificar a las personas que pueden perder su empleo", sin embargo, aunque existe un "Programa de apoyo al empleo" de la Secretaría de Desarrollo Económico y del Trabajo, éste no cuenta con un diagnóstico detallado, por lo que no se logra identificar adecuadamente a las personas que han perdido su empleo. Tampoco existen actividades tendientes a "Diseñar préstamos a bajo costo o interés cero", así como "Considerar el pago de salarios mediante fondos públicos". En el mismo tenor, aunque existía un programa para aplazar el pago de impuestos sobre nóminas y ocupación hotelera (a cargo de la Secretaría de Hacienda), éste se suspendió en septiembre de 2020, por lo que actualmente también hay un hueco en esta materia. Para estas medidas en particular se diseñó el indicador E.3.1 "Acciones o programas de política fiscal vigentes para atender los efectos de la pandemia de Covid-19 en Morelos". Otros huecos visibles en materia económica se refieren a las actividades de "Apoyar a las personas para el pago de renta o crédito hipotecario", así como "Promover el uso de energías limpias" e "Impulsar la recuperación verde e inclusiva", estas últimas acciones podrían ser vistas como áreas de oportunidad, ya que se encuentran ausentes de la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia.

En materia social, la asesoría sobre previsión de violencia es atendida con el programa “Prevención y Atención de la Violencia Familiar y de Género”, el cual ha mostrado buenos resultados para abordar los problemas de maltrato infantil y violencia de pareja. Sin embargo, este programa no ha sido tan eficaz para atender los problemas de violencia contra la mujer y violencia familiar (gráfica 13). Además, a partir de las entrevistas con funcionarios del Gobierno de Morelos, se detectaron huecos en la atención a problemas relacionados con el uso excesivo de videojuegos, así como con el consumo de alcohol y sustancias tóxicas.

Gráfica 13
Reportes de violencia en Morelos, marzo-diciembre, 2020



Fuente: proporcionado por el Centro Estatal de Prevención Social de la Violencia del Gobierno de Morelos, llamadas al servicio de emergencias 911

Finalmente, en la dimensión social, se presentan otros huecos importantes pues no hay programas que otorguen un seguro de desempleo contributivo; las personas no cuentan con una renta básica ciudadana y no hay mecanismos que eviten la estigmatización a las personas enfermas de Covid-19.

Redundancias

En el área de atención de salud, las acciones tendientes a incrementar controles sanitarios en lugares de trabajo, reducir y adaptar servicios no esenciales, comunicación de riesgos sanitarios, así como difusión de prácticas de higiene y lavado de manos presentan duplicidades y redundancias puesto que están siendo implementadas en el marco de tres programas diferentes: la “Estrategia de Saneamiento Básico Integral” (a cargo de los Servicios de Salud de Morelos, COPRISEM) y los programas de “Señalización de áreas de control sanitario” y “No bajes la guardia, si te cuidas tu nos cuidamos todos” (a cargo de la Secretaría de Administración). En ese sentido, hace falta una mayor coordinación entre la Secretaría de Salud y la Secretaría de Administración del gobierno de Morelos para poder encausar adecuadamente todo este conjunto de acciones.

Algo similar ocurre con la actividad de “Garantizar el suministro de medicamentos”, puesto que dicha actividad se lleva a cabo a través de dos programas similares: “Adquisición de insumos, equipos médicos y de protección” (a cargo de los Servicios de Salud de Morelos) y “Adquisición de insumos para protección por la pandemia Covid-19 del Poder Ejecutivo” (a cargo de la Secretaría de Administración). Cabe señalar que, en las actividades relacionadas con asesoría sobre métodos anticonceptivos, existe una situación de sinergia muy positiva. Se trata de dos programas: “Planificación Familiar y Anticoncepción” y “Salud Sexual y Reproductiva para Adolescentes” (ambos a cargo de los Servicios de Salud de Morelos). Dichos programas tienen acciones similares, pero contemplan diferentes poblaciones objetivo: el primero está dirigido a mujeres en edad fértil, usuarias de métodos anticonceptivos y el segundo a mujeres y hombres adolescentes.

Sin embargo, en el área de atención económica sí se presentan algunas duplicidades o redundancias que están provocando cierta ineficiencia en las acciones tendientes a contener la pandemia de Covid-19 en el estado de Morelos.

Pese a que se está cumpliendo con la recomendación de “Integrar un comité local para la recuperación económica”, tanto el Centro Estatal de Contingencias encabezado por la Secretaría de Gobernación, como los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario (SEDAGRO) adolecen de un esquema de trabajo conjunto o una coordinación específica para impulsar la recuperación económica. Algo similar ocurre con la promoción de actividades comunitarias en materia económica, pues nuevamente no existe coordinación entre las acciones enmarcadas dentro de los programas “Impulso Productivo y Desarrollo Comunitario”, de la de la Secretaría de Desarrollo Social y “Fortalecimiento de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable”, de SEDAGRO.

Por su parte, en relación con las actividades para apoyar a medianas y pequeñas empresas (Mipymes) con recursos propios, de otros niveles de gobierno o concertado con instituciones crediticias. El gobierno de Morelos ha instrumentado un programa de diferimiento de impuestos, a cargo de la Secretaría de Hacienda, así como un programa de Financiamiento solidario y tasas preferenciales de la Secretaría de Desarrollo Económico y Trabajo, así como apoyos a pequeños productores por parte de la Secretaría de Desarrollo Sustentable. Sin embargo, la mayoría de estos apoyos sólo fueron temporales, tuvieron poca cobertura y no se incluyó la participación de instituciones crediticias. Además, este es un rubro en el que se presenta una falta de coordinación importante en las acciones de Morelos pues no hubo un mecanismo para asegurar que algunos beneficiarios no recibieran más de un apoyo y que otros no se quedaran sin apoyo.

Sobre la recomendación de “Dar prioridad a productores, comerciantes o prestadores de servicios locales” en la entrega de apoyos económicos, el gobierno de Morelos ha implementado el “Programa Especial de Activación Económica Rural en Coinversión Social” de la SEDAGRO y el “Programa de apoyo al

consumo local", así como diversas contrataciones de la Secretaría de Administración y otros apoyos a pequeños productores de la Secretaría de Desarrollo Sustentable. No obstante, estas acciones también adolecen de una falta de coordinación porque tampoco hubo un mecanismo para asegurar una adecuada cobertura de todos estos apoyos.

Otro caso de falta de coordinación y redundancia ocurre en las actividades tendientes a "Promover la creación de nuevos empleos". Al respecto, existen tres programas, pero éstos no son complementarios, se trata del "Programa de apoyo al empleo", "Programa de Liderazgo para la Reactivación Empresarial del Estado de Morelos por Contingencia Sanitaria Covid-19" e "Impulso al Empleo Juvenil" de "IMPAJOVEN". Todos ellos son programas de información y capacitación, sin embargo, no brindan apoyo económico. Una situación similar se presenta en cuanto a la actividad de "Generar mecanismos o programas de financiamiento", pues existe el programa de "Financiamiento solidario y tasas preferenciales" de la Secretaría de Desarrollo Económico y del Trabajo, pero éste tiene poca cobertura, y en él no participa el sector crediticio, ni federal ni privado.

Por lo que se refiere a brindar herramientas tecnológicas para disminuir la brecha digital y continuar con la formación educativa, el gobierno de Morelos ha implementado diversas acciones para cumplir con esta recomendación. Pero en este caso también se identifican varias sinergias positivas. Por ejemplo, los programas: Servicio educativo de educación media superior en formato virtual, Capacitación del personal docente que imparte clases en la educación media superior, Servicio educativo virtual y a distancia para los TBC, así como Plataforma de Inscripciones en línea, Aplicación de exámenes en sala de medios controlada "Desde-Tu casa", Capacitación virtual del personal académico y administrativo, Programas educativos UTEZ, Servicio educativo virtual, Programa aprende en Casa I y II, Aplicación de exámenes en línea, Servicio educativo

tecnológico de manera virtual, Enseñanza-aprendizaje, Inicio del ciclo escolar 2020-2021 a través de la plataforma Microsoft Teams, y Campaña de difusión de contenidos, todos ellos tienen como objetivo el aprovechamiento de las herramientas tecnológicas como WhatsApp, Zoom, Google Meet, Classroom, etcétera, para no interrumpir las clases por la pandemia por Covid-19. La ventaja que tienen estos programas es que se dirigen a diferentes poblaciones objetivo y la Secretaría de Educación ha hecho un trabajo adecuado de coordinación que articula el trabajo de las diferentes dependencias del sector.

A su vez, con el fin de ofrecer regularización educativa y a distancia, se implementaron tres programas: 1) asesorías académicas proporcionadas de forma virtual, 2) programa de tutorías, y 3) curso propedéutico en línea. El objetivo de estos tres programas es el mismo, brindar apoyo académico de forma virtual, pero a población estudiantil de diferentes áreas y edades. De manera que, también se identifican sinergias en estas acciones.

Por otro lado, para garantizar que las familias más vulnerables cubran sus necesidades básicas de alimentación y otorgar despensas a dicha población se diseñaron tres programas: 1) el Programa de Apoyo Alimentario Básico Emergente, 3) el Programa Alimentario de Despensas, y 4) el Programa de Atención a la Comunidad. Si bien los tres programas tienen algunas diferencias, son redundantes porque responden a los mismos objetivos. Incluso, los criterios de elegibilidad para brindar el apoyo son similares. Además, el objetivo de estos tres programas es contribuir a la seguridad alimentaria de la población vulnerable del estado de Morelos, a través de la entrega de despensas y, por lo tant, van dirigidos a la misma población objetivo: personas pertenecientes a poblaciones o grupos vulnerables, que por sus condiciones de desventaja sean considerados en pobreza, pobreza extrema y/o pobreza alimentaria, incluyendo a la población indígena, mujeres jefas de familia, niños/niñas, adolescentes, adultos/adultas

mayores, migrantes, personas con discapacidad, personas residentes en una zona de atención prioritaria o personas que, derivado de la contingencia por Covid-19 se vean afectados económica o laboralmente. Cabe señalar que durante las entrevistas no fue posible obtener información sobre un mecanismo para asegurar que algunos beneficiarios no recibieran más de uno de estos apoyos o que otros no se quedaran sin alguno de ellos.

Fugas

Sin duda, la actividad de fomentar una conciencia ambiental de conservación es importante para mantener un medio ambiente saludable, entre otras cosas. Sin embargo, con base en el análisis realizado, el programa “Conalep Verde” no es una acción que ayude a disminuir los efectos adversos de la pandemia por Covid-19. Incluso, no se puede decir que atiende de manera directa lo establecido en el modelo sistémico de la respuesta del gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19 o a una recomendación emitida por los organismos internacionales. Dado que esta acción no contribuye a minimizar los efectos que la pandemia pueda tener sobre la población más vulnerable, no puede considerarse como parte de la respuesta del gobierno del Estado a la pandemia y su inclusión en dicha respuesta representa claramente una fuga.

En la misma situación se encuentran diversas contrataciones de la Secretaría de Administración y una serie de apoyos a pequeños productores por parte de la Secretaría de Desarrollo Sustentable. En este rubro se detecta una fuga pues las contrataciones de la Secretaría de Administración no tienen disposiciones especiales que beneficien exclusiva o prioritariamente a proveedores locales.

En conclusión, el análisis de huecos, redundancias y fugas demuestra que el Gobierno de Morelos sí tuvo una respuesta a la pandemia de Covid-19 que cubrió

varios de los aspectos recomendados por organismos internacionales. Sin embargo, como se destaca en el cuadro 7, hay aún muchas áreas de oportunidad por atender. Asimismo, en algunos casos no hubo mecanismos de coordinación que permitieran que los programas redundantes se complementaran para ser más eficientes y lograr una mayor cobertura. Además, muchas de las acciones emprendidas eran programas que ya operaban en ejercicios anteriores, pero eran congruentes con las recomendaciones internacionales o tenían cierta relación con las necesidades que impuso la pandemia. Además, el análisis realizado demuestra que muchos de esos programas no hicieron ajustes relevantes en su manera de operar, por lo que no fueron diseñados, deliberadamente, como parte de la respuesta a la pandemia.

De esta forma, con respecto a los parámetros de la Teoría de Cambio, el Gobierno de Morelos ha ido cubriendo gran parte de las acciones recomendadas por organismos internacionales, concretando ciertos productos y alcanzando algunos resultados. Lo anterior es alentador pues parece ir acercándose a la materialización de los impactos esperados, pero es importante no dejar de lado las áreas de oportunidad identificadas; sin duda, su atención generaría una mayor efectividad de la respuesta del gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19.

Capítulo 4

Resultados de la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia

La complejidad de evaluar la respuesta a la pandemia de Covid-19

El diseño e implementación de la respuesta a una pandemia como la de Covid-19 revela los enormes desafíos inherentes a la toma de decisiones en una emergencia sanitaria. Estos desafíos incluyen, entre otros, limitaciones de tiempo, incertidumbre debido a la escasez de evidencia sobre las ventajas y desventajas de los diferentes cursos de acción, el equilibrio de numerosos *trade-offs* y el reto de proponer acciones eficaces en tales circunstancias. Debido al crecimiento exponencial del número de infecciones, la cuestión del tiempo es crucial en una pandemia. Un retraso en la implementación de intervenciones no farmacéuticas (por ejemplo, regulaciones de distanciamiento físico) puede tener graves consecuencias. Por lo tanto, para recibir información oportuna y basada en evidencia, muchos gobiernos establecieron comités para la planeación de acciones de mitigación de la pandemia de Covid-19.

Sin embargo, un desafío al que se enfrentaron estos comités fue la falta de evidencia científica sobre las intervenciones más eficaces en contra de la pandemia de Covid- 19. No solo por la novedad del virus SARS-CoV-2, sino también por la incapacidad para vaticinar los efectos de las acciones de mitigación, que a menudo no surgen directamente de la intervención, sino de la reacción del sistema social a la introducción de tales acciones (por ejemplo, los cierres de escuelas pueden llevar a que los padres de familia reduzcan sus horas de trabajo, lo que a su vez puede provocar escasez de personal en el sector de la salud, sobre todo si esos padres son médicos o enfermeros, limitando así la capacidad del sector salud para proporcionar servicios y atención médica).

Además, el proceso de toma de decisiones sobre intervenciones no farmacológicas que abordan la pandemia de Covid-19 está muy fragmentado, con medidas implementadas por una pluralidad de agencias gubernamentales en varios entornos, las cuales afectan a una amplia gama de actores de manera diferente. Por ello, para evaluar la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19 se requería de una herramienta para examinar las diferentes perspectivas de este tipo de intervenciones (la Teoría de Cambio propuesta en la figura 1). Así, un primer paso en el diseño de esa herramienta consistió en un análisis de contenido de una muestra intencionada de documentos estratégicos sobre las acciones de mitigación de la pandemia de Covid-19, en México y en el Mundo (la mayoría de ellos elaborados por organismos internacionales o por el gobierno federal). Esto permitió ir creando un marco de referencia con el cual contrastar las acciones implementadas por el gobierno de Morelos.

Se asumió que la selección de estos documentos estratégicos elaborados por grupos de expertos proporciona un conjunto amplio de mejores prácticas para lidiar con la pandemia de Covid-19 bajo múltiples perspectivas. Se trata de documentos que brindan una estrategia integral para enfrentar a la pandemia de Covid-19; que no se centran exclusiva o principalmente en mitigar las consecuencias relacionadas con la salud e incluyen también el análisis de los efectos sociales y económicos. Por lo tanto, el marco de la evaluación adoptó una perspectiva de sistemas, donde cada una de las acciones de mitigación se consideró un evento relevante al interior de un sistema, con efectos resultantes de la interacción de las diferentes acciones de mitigación entre sí y con los componentes del sistema social (contexto).

Además, en esta evaluación se empleó la estrategia de Glaser y Strauss (2017) para el análisis y codificación de datos, que incluye tres etapas de codificación:

codificación abierta, codificación axial y codificación selectiva. Así, para procesar las transcripciones de las entrevistas se aplicaron los siguientes pasos. En primer lugar, se empleó una codificación abierta centrada en las opiniones y percepciones de los entrevistados sobre las acciones de mitigación implementadas por el Gobierno de Morelos y con ello crear categorías y subcategorías (de primer, segundo, tercer y cuarto orden) (Anexo 6). En segundo lugar, de entre todas las categorías que surgieron en la fase de codificación abierta se seleccionaron aquéllas que parecían más relevantes para abundar profundamente en su explicación, enriqueciéndolas con citas y pasajes de las transcripciones (codificación axial). En tercer lugar, se agruparon las categorías más relevantes para elaborar diversos diagramas que ilustran las relaciones entre los códigos y los temas encontrados en las transcripciones (codificación selectiva).[23] A continuación, se presentan los resultados de este análisis.

Resultados de la codificación abierta

La codificación abierta dio como resultado la obtención de 1,644 segmentos de texto codificados en cuatro conjuntos de categorías: 22 categorías de primer orden, 55 categorías de segundo orden, 100 categorías de tercer orden y 15 categorías de cuarto orden (Anexo 6). De esta forma, el primer producto de la codificación abierta fue una lista de códigos y categorías asignadas al texto de las entrevistas. Posteriormente, se realizó un análisis de las frecuencias de las referencias que se hacían en las entrevistas a cada una de las categorías. Se

[23] Los ejes temáticos de las entrevistas semiestructuradas guiaron el proceso de codificación. Siguiendo la estrategia de Glaser y Strauss (2017), el equipo de codificación utilizó tres entrevistas con funcionarios del Gobierno de Morelos para identificar problemas de comprensión en la guía de entrevistas semiestructuradas, y al mismo tiempo, proponer una primera versión de códigos agregando las similitudes en las respuestas de los entrevistados. En un enfoque iterativo posterior, comparando constantemente datos, códigos y categorías, el equipo de codificación discutió y acordó una lista de códigos y ajustó el cuestionario semiestructurado. Luego, se utilizó esa lista de códigos para codificar entrevistas no procesadas. Así, con esta primera versión de códigos agregados se generó una lista ajustada de temas obtenida a partir del consenso dentro del equipo de codificación (codificación axial). Estos temas se utilizaron para construir los modelos explicativos de la respuesta del gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19.

seleccionaron aquellas categorías que tuvieran más de 25 segmentos de texto codificados. En total se obtuvieron 28 categorías (cuadro 8).

Cuadro 8
Categorías codificadas con más referencias

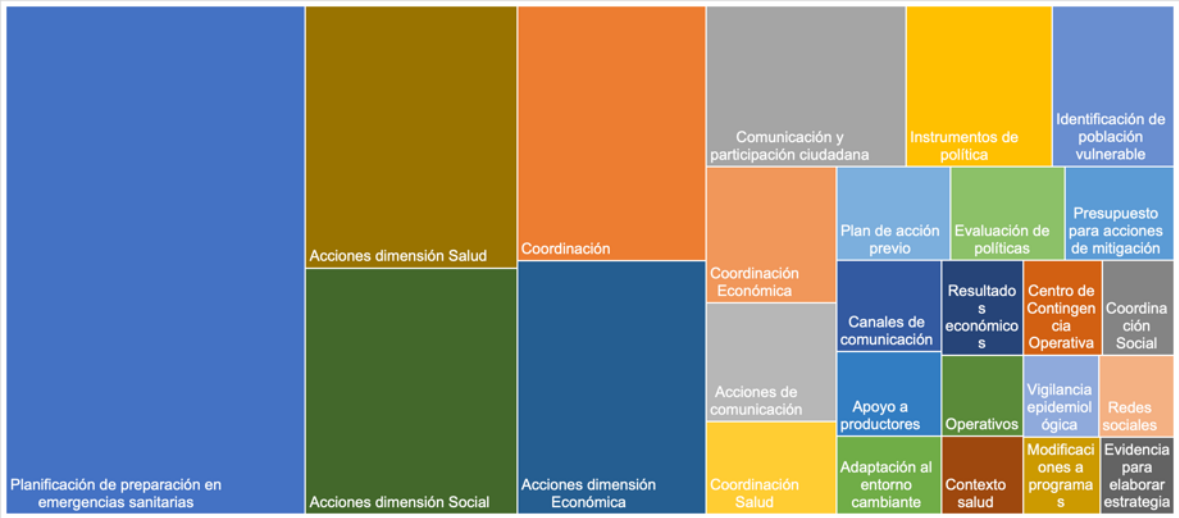
Conjunto	Categoría	Frecuencia	Área de atención
Primer orden	Planificación de preparación en emergencias sanitarias	668	Salud
	Coordinación	211	Salud
	Comunicación y participación ciudadana	141	Social
	Instrumentos de política	103	Salud
	Presupuesto para implementar acciones de mitigación	45	Económica
	Adaptación al entorno cambiante	36	Económica
	Resultados económicos	34	Económica
	Contexto social	28	Social
Segundo orden	Acciones dimensión Salud	244	Salud
	Acciones dimensión Social	229	Social
	Acciones dimensión Económica	21	Económica
	Coordinación Económica	78	Económica
	Acciones de comunicación	68	Social
	Coordinación Salud	53	Salud
	Plan de acción previo	47	Salud
	Canales de comunicación	42	Social
	Centro Estatal de Contingencia Operativa (CECO)	33	Salud
	Coordinación Social	30	Social
	Comunicación de riesgos	27	Salud
	Modificaciones a programas existentes	26	Salud, social y económica
	Evidencia para la elaboración de las estrategias	25	Salud, social y económica
	Respeto y seguimiento de las reglas	25	Salud y social
Tercer orden	Identificación de población vulnerable	86	Social
	Apoyo a productores	39	Económica
	Operativos	29	Salud
	Vigilancia epidemiológica	27	Salud
	Redes sociales	27	Social

Fuente: elaboración propia

Como se aprecia en el cuadro 8, las categorías “Planificación de preparación en emergencias sanitarias”, “Coordinación”, “Comunicación y participación

ciudadana", "Instrumentos de política", "Acciones dimensión Salud", "Acciones dimensión Social" e "Identificación de población vulnerable" son las categorías que más segmentos de texto codificados tuvieron en la fase de codificación abierta. Este hecho se ve refrendado en la comparación por cantidad de referencias de codificación, la cual se puede apreciar en la gráfica 14. Dicha gráfica presenta una percepción visual muy clara de las categorías con más segmentos de texto codificados, siendo aquellas que ocupan una mayor área.

Gráfica 14
Categorías comparadas por cantidad de referencias de codificación



Fuente: elaboración propia

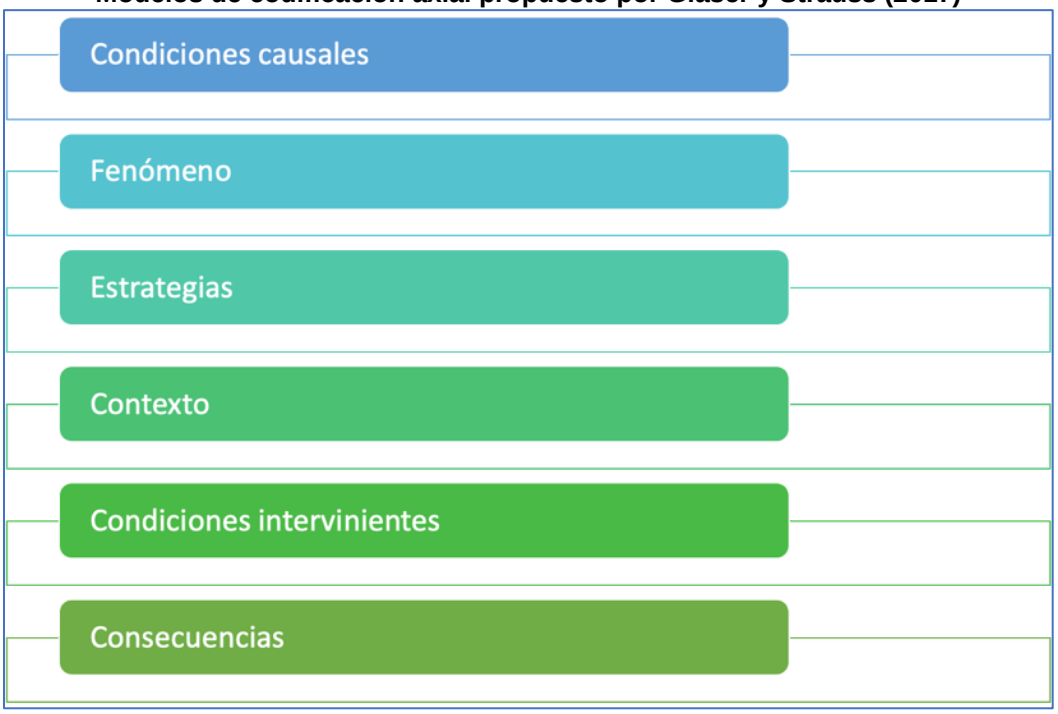
De esta forma, a partir de los cuadros y la gráfica obtenidos durante la codificación abierta se obtuvieron los elementos necesarios para continuar con la ulterior fase de codificación axial, la cual se presenta en la siguiente sección.

Resultados de la codificación axial

En esta fase de codificación axial se prestó más atención a los códigos que tenían un mayor valor analítico, es decir, aquellos que presentaron una mayor frecuencia de aparición dentro de los segmentos de texto codificados y que estaban estrechamente relacionados con las preguntas y objetivos que guiaron esta

evaluación.[24] En ese sentido, Glaser y Strauss (2017) proponen un modelo de codificación axial que se presenta a continuación y que sirve para clarificar las relaciones entre un fenómeno, sus causas y consecuencias, su contexto y las estrategias de aquéllos que están implicados en dicho fenómeno (gráfica 15).

Gráfica 15
Modelos de codificación axial propuesto por Glaser y Strauss (2017)



Fuente: elaboración propia

En la codificación abierta se identificaron 28 categorías con mayor número de segmentos de texto codificados, las cuales sirven para iniciar la codificación axial, así como la identificación de relaciones entre dichas categorías y la categoría principal de análisis (el conjunto de acciones implementadas por el Gobierno de Morelos como respuesta ante la pandemia de Covid-19). En ese sentido, el cuadro 9 presenta la relación existente entre las 28 categorías más relevantes de la

[24] Al respecto, Flick (2012) señala que en la codificación axial se requiere filtrar las categorías que han surgido en el paso anterior. De esta manera, la información se reorganiza creando nuevas categorías, las cuales se utilizan para profundizar en su explicación, enriqueciéndolas con citas y pasajes del texto capturado a través de las entrevistas; lo anterior, como prueba de que estos códigos son relevantes para elaborar las categorías axiales.

codificación abierta y el modelo propuesto por Glaser y Strauss (2017). Así, el cuadro 9 representa el primer producto de la codificación axial.

Cuadro 9
Categorías identificadas para la codificación axial

Categorías propuestas en el modelo de Glaser y Strauss (2017)	Categorías de primer orden	Categorías de segundo orden	Categorías de tercer orden
Estrategias	Planificación de preparación en emergencias sanitarias	Acciones dimensión Salud	Operativos
			Vigilancia epidemiológica
		Acciones dimensión Social	Identificación de población vulnerable
		Acciones dimensión Económica	Apoyo a productores
		Plan de acción previo	
		Centro Estatal de Contingencia Operativa (CECO)	
		Evidencia para la elaboración de las estrategias	
	Coordinación	Coordinación Económica	
		Coordinación Salud	
		Coordinación Social	
	Comunicación y participación ciudadana	Canales de comunicación	Redes sociales
		Acciones de comunicación	
		Comunicación de riesgos	
Contexto	Contexto social		
Condiciones intervinientes	Instrumentos de política	Modificaciones a programas existentes	
	Presupuesto para implementar acciones de mitigación		
	Adaptación al entorno cambiante		
	Factores sociales	Respeto y seguimiento de las reglas	
Consecuencias	Resultados económicos		

Fuente: elaboración propia

A partir de las categorías identificadas en el cuadro 9, se realizó un análisis de contenido de las entrevistas semiestructuradas, se procuró obtener información relevante del conjunto de acciones implementadas para atender la pandemia de Covid-19. De esta forma, a través de los testimonios que se iban obteniendo mediante ese análisis, es decir, datos empíricos extraídos a través de las entrevistas, se comenzó a formular una teoría fundamentada sobre el resultado de las acciones implementadas por el Gobierno de Morelos en esta materia. A continuación, se presentan los resultados de dicho análisis.

Opinión sobre la Planificación de preparación en emergencias sanitarias

La planificación de la respuesta sanitaria a una emergencia epidémica requiere, como condición, el análisis exhaustivo de la capacidad de respuesta de las instituciones gubernamentales. Usualmente en este tipo de análisis se utilizan datos
sobre la capacidad hospitalaria[25] y de unidades de cuidado intensivo, número de respiradores, duración estimada de la epidemia y tasa de ataque[26], entre otros. Las predicciones sobre estas variables son básicas para poder dimensionar el tamaño de la respuesta. Esta planificación y su aplicación escalonada también contemplan acciones organizativas en materia económica y social (Pineault, *et.al*., 1997). Así, la planificación de la respuesta ante una emergencia epidémica permite adoptar decisiones en escenarios que son rápidamente cambiantes por su propia naturaleza.

[25] En el estado de Morelos se habilitaron 12 hospitales para atender pacientes con Covid-19. En ese sentido, la estimación al cierre de 2020 de camas generales ocupadas en los hospitales de la Red hospitalaria para la atención de Infecciones Respiratorias Agudas Graves (Red IRAG) fue del 15%. Asimismo, las camas con ventilador ocupadas en los hospitales de la Red IRAG al cierre de 2020 fue de 10% (anexo 5).

[26] La estimación de la tasa de incidencia de casos activos por cada 100 mil habitantes en Morelos, al cierre de 2020, fue de 9.0.

Al respecto, y como evidencia de que el Gobierno de Morelos llevó una adecuada planeación de las acciones de salud ante esta emergencia sanitaria, durante la investigación de campo, en una visita a las instalaciones de la Secretaría de Salud, el personal de dicha dependencia entregó al equipo evaluador la información con la cual se estimaron las posibles tasas de ataque de la enfermedad, por niveles de gravedad. Dicha información sirvió para construir tres escenarios de planificación de las acciones de respuesta (cuadro 10).

Cuadro 10
Estimación de la carga de la pandemia de Covid-19 en Morelos por niveles de gravedad

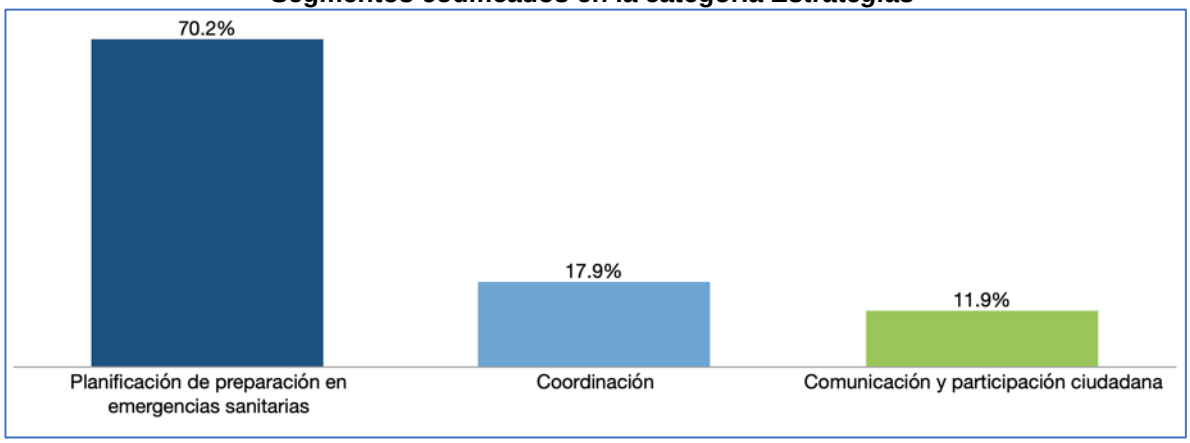
Parámetro	%	Población
Tasa de ataque	**0.2**	4,038
Personas que buscarán atención médica	70%	2,827
Porcentaje de personas que requieren tratamiento ambulatorio	80%	2,262
Porcentaje de personas que requieren hospitalización SIN terapia intensiva	14%	396
Porcentaje de hospitalización CON terapia intensiva	6%	170
Parámetro	**%**	**Población**
Tasa de ataque	**0.5**	10,096
Personas que buscarán atención médica	70%	7,067
Porcentaje de personas que requieren tratamiento ambulatorio	80%	5,654
Porcentaje de personas que requieren hospitalización SIN terapia intensiva	14%	989
Porcentaje de hospitalización CON terapia intensiva	6%	424
Parámetro	**%**	**Población**
Tasa de ataque	**1**	20,191
Personas que buscarán atención médica	70%	14,134
Porcentaje de personas que requieren tratamiento ambulatorio	80%	11,307
Porcentaje de personas que requieren hospitalización SIN terapia intensiva	14%	1,979
Porcentaje de hospitalización CON terapia intensiva	6%	848

Fuente: proporcionada por la Secretaría de Salud de Morelos

En ese sentido, dentro de las categorías propuestas por el modelo de Glaser y Strauss (2017), se encuentran las *Estrategias*, es decir, las acciones implementadas para hacer frente al fenómeno (pandemia de Covid-19). En este rubro, las acciones orientadas a la *Planificación de preparación en emergencias sanitarias* ocuparon un poco más de 70% de los segmentos de texto codificados a partir de las entrevistas con los funcionarios del Gobierno de Morelos. En contraparte, las acciones de *Coordinación* y *Comunicación y Participación*

Ciudadana tuvieron, respectivamente, 18% y 12% de los segmentos codificados (gráfica 16).

Gráfica 16
Segmentos codificados en la categoría *Estrategias*



Fuente: elaboración propia

Como estrategias puntuales de planificación de preparación en emergencias sanitarias, las personas entrevistadas coinciden en afirmar que el gobierno de Morelos cuenta con los elementos de planeación para actuar en casos de emergencia sanitaria o alguna contingencia grave. Por ejemplo, al momento de preguntar a un informante del sector salud (F1SS) si se había desarrollado un plan de preparación y respuesta para responder a emergencias sanitarias, y si éste era lo suficientemente flexible como para aplicarse durante la pandemia de Covid-19, el informante respondió lo siguiente:

> Si, dentro de la planeación estratégica, en el Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024 y el Programa Sectorial de Salud, se contemplan objetivos y estrategias referentes a emergencias sanitarias, las cuales brindan la flexibilidad de establecer programas especiales para la atención de las mismas, un ejemplo de esto ha sido la implementación del Centro Estatal de Contingencias CECCOVID-19, entre otras (entrevista F1SS, 27 de octubre, 2020).

Asimismo, se le preguntó al informante del sector salud (F1SS) si el plan de preparación se había probado de manera regular y sistemática en el sector salud y otros sectores. Al respecto, respondió lo siguiente:

> Si, el plan se implementó de forma regular, sistemática, involucró a distintos sectores de gobierno y se estableció comunicación intersectorial a través de los Consejos, Comités y Comisiones para la mejor respuesta en materia de salud pública en el estado […la última vez que se probó el plan fue en…] el mes de septiembre de la presente anualidad, cabe destacar que, dadas las circunstancias, estos planes están sujetos a constantes revisiones y actualizaciones (entrevista F1SS, 27 de octubre, 2020).

Además, al momento de entrevistar a F1SS se indagó sobre cuáles fueron los elementos más críticos para diseñar las acciones de respuesta contenidas en el plan de preparación para emergencias sanitarias, sobre el particular, se identificó lo siguiente:

> [… los elementos más críticos del plan son…] los tres distintos escenarios epidemiológicos, las determinantes sociales en salud y la protección de la población vulnerable, así como los usos y costumbres de la población (entrevista F1SS, 27 de octubre, 2020).

De acuerdo con Pineault, *et.al*. (1997) es esencial que esta planificación de preparación para emergencias sanitarias sea compartida y, en la medida de lo posible, consensuada con los distintos actores implicados en su ejecución. En ese sentido, algunas de las personas entrevistadas coinciden en que los trabajos de planificación fueron producto de un trabajo colaborativo, por ejemplo, F1SS señaló que:

> desde el ámbito de rectoría se dictaron las políticas públicas a seguir para salvaguardar la salud de la población morelense, de igual manera, se tomaron las decisiones y se dio seguimiento a los protocolos de manera conjunta, interinstitucional e intersectorial (entrevista F1SS, 27 de octubre, 2020).

La afirmación anterior es similar a la expresada por F1DIF, quien refirió lo siguiente:

> Sabemos que los trabajos a nivel planeación y las líneas de comunicación clara entre áreas son una ventaja en un evento fortuito y nos permiten tener un margen de acción que puede ser evaluable, mejorable durante su ejecución, porque afortunadamente trabajamos siempre de la mano de planes establecidos y esto nos permitió saber que le tocaba a cada quien y nos permitió tener nuestra acción evaluable y mejorar en la marcha y salir adelante (entrevista F1DIF, 19 de noviembre, 2020).

Para ampliar un poco más la información sobre las opiniones de las personas entrevistadas en torno a la categoría *Planificación de preparación para emergencias sanitarias*, el cuadro 11, contempla varios ejemplos de los segmentos de texto codificados en este rubro.

Cuadro 11
Ejemplos de opinión sobre *Planificación de preparación para emergencias sanitarias*

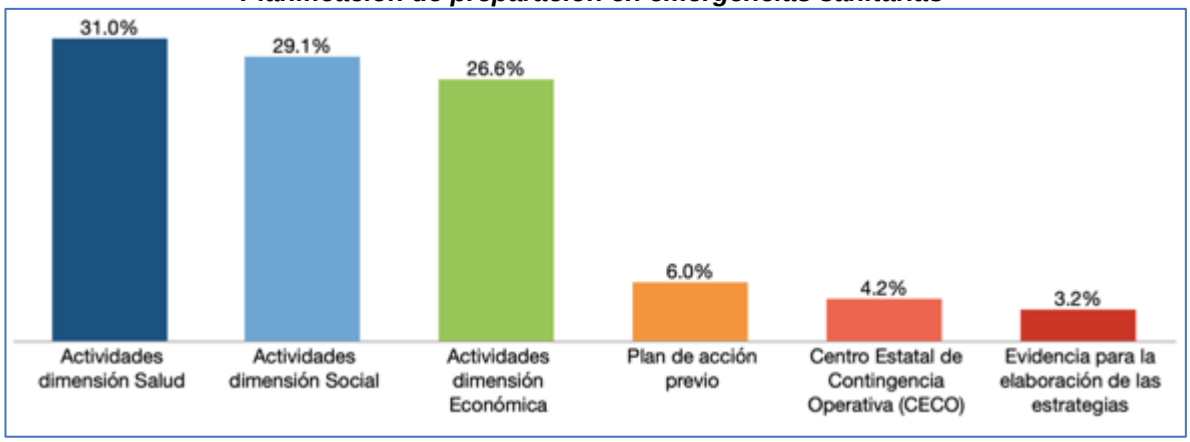
Persona entrevistada	Ejemplos de opinión
F2SG, 13 de noviembre, 2020.	*Cuando comenzamos a ver la información que se generaba, la que se generó en China, en Wuhan, comenzamos a hacer planes, comenzamos a revisar los procedimientos y protocolos que teníamos, empezamos a informarnos de qué se trataba, cómo era, qué impacto podría tener el coronavirus, y empezamos a preparar a la gente…*
F2SDS, 10 de noviembre, 2020.	*Primero fue al interior, pues adoptar todas las medidas que nos indicaron. Se desarrolló un plan de acción, en la que consideraba las medidas generales que de manera general se han adoptado: la sana distancia, el uso de cubrebocas, sanitizantes para el personal, en cuanto al acceso y situaciones de este tipo. Y, por otro lado, en el exterior, a dar el enfoque a los programas para apoyar a las poblaciones vulnerables que se pudieron ver más afectadas por el tema de la pandemia…*
F1DIF, 19 de noviembre, 2020	*Parte de nuestro ejercicio es tener siempre un plan de contingencia y tener previsto que pueda suceder algo fuera de lo habitual y seguir operando para no perder la atención a los otros públicos…*
F1STC, 12 de noviembre, 2020	*en la Secretaría de Cultura, se procedió a elaborar ya un plan de trabajo con todos los directores del turismo y en cultura, a modificar de alguna manera nuestros planes para adaptarlo a la contingencia…*

Fuente: elaboración propia

Como se puede observar en el cuadro 11, existe evidencia de un trabajo coordinado entre diferentes áreas del Gobierno de Morelos para el diagnóstico y conocimiento claro de la capacidad de respuesta frente a la pandemia de Covid-19. Ahora bien, dentro de la categoría de primer orden *Planificación de*

preparación para emergencias sanitarias, se contemplan varias sub-categorías que también presentaron una mayor frecuencia de aparición dentro de los segmentos de texto codificados. En virtud de ello, a continuación, se presenta el análisis de estas categorías de segundo orden. En la gráfica 15, se advierte que las *Actividades de las dimensiones de Salud, Social y Económica* ocuparon casi 87% de los segmentos de texto codificados dentro de la categoría de primer orden *Planificación de preparación para emergencias sanitarias*. Por su parte, las acciones de *Plan de acción previo, Centro Estatal de Contingencia Operativa (CECO)* y *Evidencia para la elaboración de las estrategias* tuvieron, respectivamente, 6%, 4% y 3% de los segmentos codificados (gráfica 17).

Gráfica 17
Segmentos codificados en la categoría
Planificación de preparación en emergencias sanitarias



Fuente: elaboración propia

La distribución de frecuencias anterior refleja, en muchos sentidos, la forma en que se diseñó la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19. Este conjunto de acciones no sólo se ha centrado en la prevención, contención y tratamiento de los riesgos sanitarios, pues también expresa una preocupación por atender los aspectos económicos y sociales. Como se ha comentado previamente, esta pandemia ha desencadenado una emergencia sanitaria mundial y una crisis económico-social sin precedentes. En ese sentido, a partir de la gráfica 17, se

puede identificar cuáles han sido las tres dimensiones de acción prioritarias en la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19:

1. La contención de los contagios, y las muertes asociadas a dichos contagios, como una preocupación de primer orden para combatir la pandemia.[27]
2. Atender la crisis económica, como un esfuerzo paralelo y simultáneo para salvar puestos de trabajo, proteger los ingresos de las personas y garantizar su acceso a los servicios esenciales.[28]
3. Entregar apoyos monetarios y en especie a los segmentos más vulnerables de la población, para que las acciones de contención sean factibles y eficaces.[29]

A continuación, se presenta el análisis de cada una de las dimensiones contempladas en la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19: *Salud, Social y Económica*.

Opinión sobre las Actividades de la Dimensión de Salud

Durante esta evaluación se intentó identificar cuáles fueron las primeras acciones que, en materia de salud, emprendió el Gobierno de Morelos para hacer frente a la pandemia. Al respecto el informante (F1SS) mencionó lo siguiente:

[27] Hay tres indicadores para los productos (outputs) de la dimensión de salud que permiten verificar la prioridad que tuvieron estas acciones dentro de la respuesta del gobierno de Morelos. Al respecto, durante la pandemia, el porcentaje de días que permanecieron cerrados los espacios públicos y el porcentaje de días que se prohibieron los eventos masivos fuel del 100%. Lo mismo ocurrió con el porcentaje de acciones de fomento sanitario realizadas en centros de trabajo con actividades esenciales y no esenciales (anexo 5).

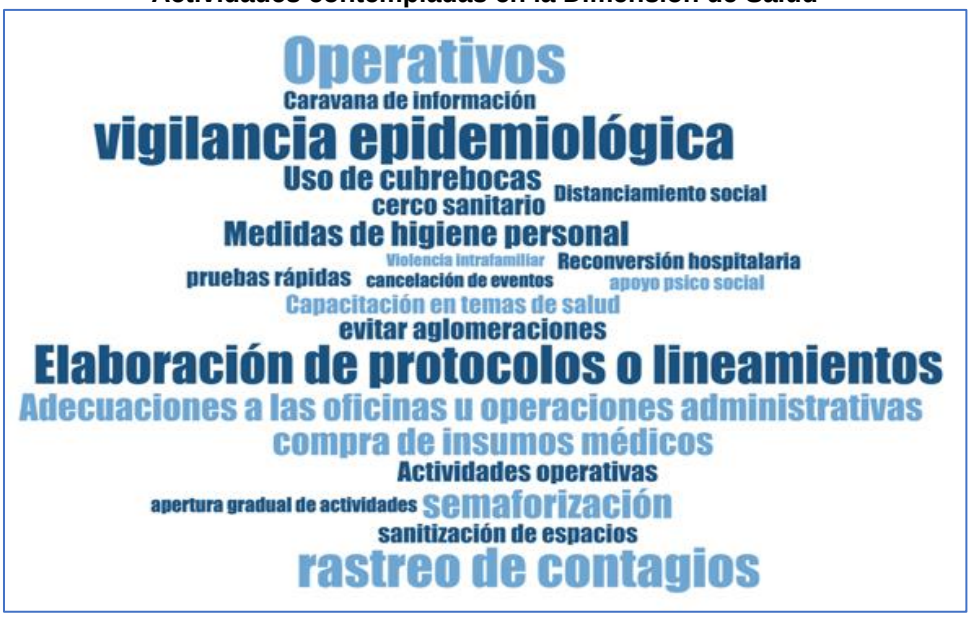
[28] Como parte de una campaña de fomento al empleo y otorgamiento de microcréditos, 92 empresas se registraron en el Programa de Liderazgo para la Reactivación Empresarial para el Estado de Morelos por la Contingencia Sanitaria COVID- 19 (anexo 5).

[29] En los datos reportados por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Morelos (DIF), hay dos indicadores relacionados con la entrega de apoyos monetarios y en especie para los grupos más vulnerables de la población: a través del Programa de Apoyo Alimentario Básico Emergente se entregaron 9,232 apoyos y más de 300 mil dotaciones alimentarias como parte de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA).

> […] lo primero que se hizo fue organizar…] mesas de trabajo durante enero, febrero y marzo con tomadores de decisiones, así como una sesión del Consejo Estatal de Salud y se instaló el Comité Estatal de Seguridad en Salud, la mesa de Trabajo de COVID-19 y el Comité de Evaluación del Programa Hospital Seguro, así como otros en los que se abordaron los temas para la atención de los proyectos, programas y seguimiento de la emergencia epidemiológica (entrevista F1SS, 27 de octubre, 2020).

De acuerdo con F1SS, en el marco de dichas reuniones, se tomaron decisiones para proponer diversas medidas para la contención de la pandemia. En la gráfica 18, se presenta una nube de categorías que describe algunas de esas *Actividades de la Dimensión de Salud*, con un mayor tamaño de letra se identifican aquellas que tuvieron más segmentos de texto codificados.

Gráfica 18
Actividades contempladas en la Dimensión de Salud



Fuente: elaboración propia

Como se puede observar en la gráfica 18, las actividades más relevantes en la *Dimensión de Salud* fueron los *Operativos*, la *Vigilancia Epidemiológica*, el *Rastreo de Contagios* y la *Elaboración de Protocolos o Lineamientos* en materia sanitaria. Para brindar más información sobre las opiniones de las personas entrevistadas

en torno a estas actividades de la *Dimensión de Salud*, el cuadro 12, contempla varios ejemplos de los segmentos de texto codificados en este rubro.

Cuadro 12
Ejemplos de opinión sobre las Actividades contempladas en la Dimensión de Salud

Actividad	Persona entrevistada	Ejemplos de opinión
Operativos	F1SG, 13 de noviembre, 2020.	*Me voy a centrar ahorita en los operativos, cambiamos la forma del operativo, nos abocamos a verificar que los lineamientos se cumplieran, se invirtió tiempo en hacer respetar unos lineamientos a nivel nacional, que se replicaban a nivel estatal, los cuales hacían obligatorio el uso de medidas preventivas…*
	F2SG, 13 de noviembre, 2020	*Comenzamos a cerrar los establecimientos que no cumplían con las normas, lo cual fue muy difícil, pero creo que dio resultado, es una estrategia que ha tenido muchísimo resultado […] se cerraron algunos establecimientos por horas, por días, por lo que sea, no con el afán de ser coercitivos, sino de hacer cumplir las medidas…*
	F2SG, 13 de noviembre, 2020	*La siguiente etapa del operativo, ya en la que estamos ahorita, nos centramos en la parte de transporte público, es una de las áreas que tiene mayor peligro de contagio porque la gente muchas veces se sube y no hay una sanitización adecuada…*
Vigilancia Epidemiológica	F1SS, 27 de octubre, 2020	*Bueno, en la plataforma y en el seguimiento de casos, lo que hace vigilancia epidemiológica es un cerco sanitario. El cerco sanitario se lleva a cabo por el departamento de Vigilancia Epidemiológica de las distintas instituciones de salud. Sobre la movilidad poblacional, se tomaron medidas de control de movilidad, restringiendo, dependiendo de la situación epidemiológica, el aforo y apertura de los sectores, público, social, y privado…*
	F3SS, 06 de noviembre, 2020.	*a esas personas […con sospecha de contagio…] se les hace una prueba diagnóstica, que en este caso es el PCR, […y con base en esa información…], se genera el cruce en los comités estatales de vigilancia epidemiológica, con distintas instituciones, para que, eventualmente, la Secretaria de Salud sepa cuál es la evolución de la pandemia…*
Rastreo de Contagios	F2SG, 13 de noviembre, 2020	*Nosotros damos un seguimiento diario, vía zoom, a los casos confirmados y sospechosos […] pero nosotros nos coordinamos con Secretaría de Salud, que es realmente quien lleva el control cuando hay una persona enferma de Covid, inmediatamente se le da un aviso a la Secretaría de Salud y lo está monitoreando…*
	F3SS, 06 de noviembre, 2020.	*Una vez que tengamos el resultado, se sube a la plataforma y en caso de ser positivo, se levanta un estudio de caso a la persona y a sus contactos, de tal manera que nosotros le podamos dar un seguimiento no sólo a la persona enferma, si no a los contactos de esta persona enferma de los últimos 14 días…*
Elaboración de Protocolos o Lineamientos	F1SA, 18 de noviembre, 2020	*Los protocolos están basados en todas las disposiciones de nivel federal, que también bajan a nivel local y siempre fueron revisados en conjunto con la Secretaría de Salud, lo que hizo la Secretaría de Administración fue, de alguna manera, crear o cerrar el círculo para que todas las dependencias que conforman el Ejecutivo estatal contaran con estos protocolos de actuación…*
	F1SA, 18 de noviembre, 2020	*En total, la Secretaría de Administración coordinó e integró, 57 protocolos, fueron 16 de las dependencias que conforman el Ejecutivo central y 41 de organismos auxiliares que tienen estructura orgánica entonces fueron 57 protocolos […]y, posteriormente, se validaron en conjunto con el titular del Poder Ejecutivo y la Secretaría de Salud…*

Fuente: elaboración propia

El cuadro 12 sintetiza de manera muy ilustrativa ejemplos de los segmentos codificados en las actividades de la Dimensión de Salud *y, aunque desde el punto de vista de las personas entrevistadas, el gobierno de Morelos ha diseñado e implementado adecuadamente dichas actividades, durante la investigación de campo se reunió evidencia que permite identificar que aún existen áreas de oportunidad en esta materia.* Una de ellas ya fue abordada previamente y se refiere a la ausencia del uso masivo de pruebas diagnósticas como estrategia para mitigar la pandemia. En ese sentido, si bien el gobierno de Morelos ha implementado acciones de vigilancia epidemiológica, no lo ha hecho conforme a las recomendaciones internacionales. No obstante, también es conveniente señalar que sí existe evidencia que respalda la afirmación de los entrevistados acerca de que el Gobierno de Morelos se ha encargado de elaborar protocolos o lineamientos de actuación ante la pandemia, lo cual se tiene registrado en el indicador E.2.1, contenido en el anexo 5 de este informe.

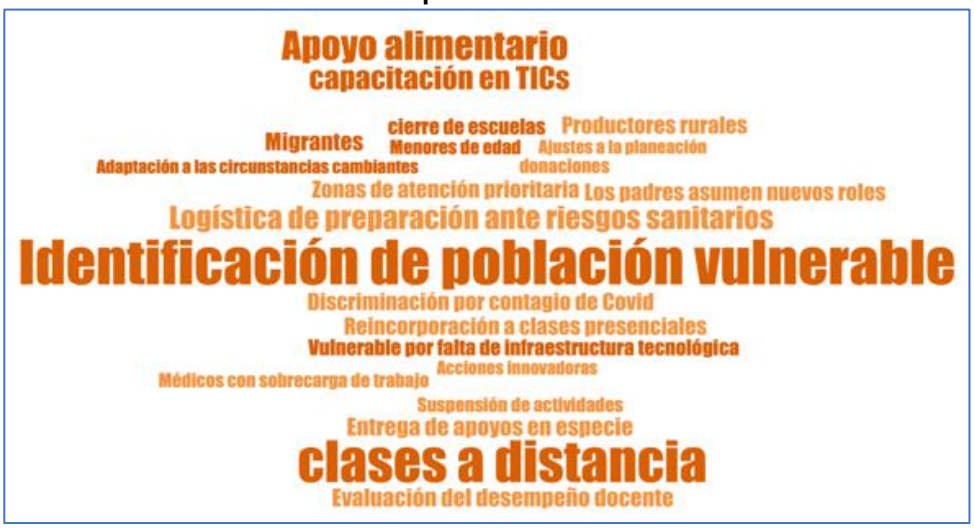
Por otro lado, una de las categorías relevantes dentro del análisis de las operaciones de *Planificación de preparación para emergencias sanitarias* se refiere a las Actividades de la Dimensión Social. A continuación, se presenta el análisis de dicha dimensión.

Opinión sobre las Actividades de la Dimensión Social

La pandemia de Covid-19 no es solo una emergencia sanitaria sin precedentes, sino que es una emergencia económica y social, cuya magnitud y consecuencias están teniendo un impacto dramático en las familias más vulnerables. Los hogares más pobres son los que más sufren, especialmente porque muchos de ellos no pueden seguir las medidas de contención, como el distanciamiento social, ya sea por necesidad económica o porque temen perder la fuente de sus ingresos. Si bien la crisis está afectando a toda la población, la actual situación agudiza factores de riesgo ya existentes, que afectan mayoritariamente a la población más

vulnerable. Resulta especialmente preocupante la situación que enfrentan las familias de menores ingresos con niños, niñas y adolescentes. En ese sentido, los gobiernos deben considerar la posibilidad de ampliar la protección social para apoyar el ingreso de los grupos vulnerables, aumentando la cobertura de las transferencias de efectivo, así como la entrega de subsidios en especie. Otras acciones de naturaleza social incluyen también garantizar el acceso a la educación, sobre todo frente al cierre de escuelas. Además de asegurar el aprendizaje a distancia, con un enfoque en la equidad y la inclusión, también se debe brindar a la población acceso a una variedad de servicios: electricidad, agua potable, alcantarillado, transporte público, entre otros. La elección entre apoyos de carácter social más específicos o más amplios depende mucho del margen presupuestal de los gobiernos, una tarea desafiante en contextos con amplias brechas sociales. Sin embargo, la crisis sanitaria actual exige rapidez y una amplia cobertura de la asistencia social. Sobre ese particular, algunas actividades sociales para superar los efectos negativos de la pandemia presentaron más segmentos de texto codificados (gráfica 19).

Gráfica 19
Actividades contempladas en la Dimensión Social



Fuente: elaboración propia

Dentro de la gráfica 19, las actividades sociales más relevantes son la *Identificación de población vulnerable*, las *Clases a distancia*, la *Capacitación en Tecnologías de la Información y la Comunicación* y el *Apoyo alimentario*. Así, para evitar un aumento de la vulnerabilidad, el gobierno de Morelos ha tomado medidas para mitigar los efectos negativos que está provocando la pandemia de Covid-19 en la población vulnerable. En ese sentido, además de brindar a estas familias apoyo económico, con acciones de carácter educativo y alimentario, intenta mitigar el impacto negativo en el bienestar de los niños, niñas y adolescentes, previniendo la deserción escolar, la malnutrición, el maltrato infantil y el aumento del trabajo de niños y adolescentes.[30]

Sobre este particular, un elemento importante de este proceso de evaluación fue examinar cómo se identifica a la población vulnerable y cómo se focalizan las estrategias de apoyo para dicha población. Así, una persona entrevistada, señaló que:

> …nuestra obligación es ir directo a la población más vulnerable. El 23 de marzo, la Secretaría de Salud estatal emite formalmente la fase de emergencia y, para la atención a la población vulnerable se tenía un plan de acción, que surge orgánicamente, derivado de las funciones que manejamos con cotidianidad en el sistema […] por parte del área de alimentación y bajo los lineamientos del DIF nacional, la prioridad de atención fue para adultos mayores y menores de edad […] por parte de vinculación, nos manejamos mediante estándares de carencias sociales que dictaminan el grado de vulnerabilidad social, […también…] a través de dictámenes de Protección Civil que maneja los focos de contagios, así como los lineamientos de DIF nacional que determinan sobre población de alto grado de riesgo como son: mayores de edad, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, menores de edad y marcamos los márgenes de atención, tratando que el personal con trato directo fuera bien protegido para evitar ser riesgo de contagios o ser contagiados (entrevista F1DIF, 19 de noviembre, 2020).

[30] Durante la pandemia el abandono escolar por nivel educativo en el estado de Morelos fue el siguiente: Primaria 1.0%; Secundaria 4.5%; Media superior 14.3%; Superior 7.6% (Ciclo 2019-2020) (anexo 5).

De acuerdo a esta opinión, el Gobierno de Morelos ha diseñado diversos mecanismos para identificar a la población vulnerable y hacer más focalizada y efectiva la entrega de apoyos sociales. Para ilustrar otras opiniones de las personas entrevistadas, el cuadro 13 presenta varios ejemplos de los segmentos de texto codificados en este tema.

Cuadro 13
Ejemplos de opinión sobre las Actividades contempladas en la Dimensión Social

Actividad	Persona entrevistada	Ejemplos de opinión
Identificación de población vulnerable	F1DIF, 19 de noviembre, 2020.	*Manejamos los dictámenes mediante trabajadores sociales y con censos obtenidos por parte de CONAPO y COEVAL. Es importante destacar que amén de la población vulnerable que existe ubicada estadísticamente, este ejercicio nos permitió identificar grupos que fueron aumentando su vulnerabilidad o empezaron a serlo como transportistas, algunos sectores empresariales, gente de servicios turísticos, meseros […] aquellos que perdieron su trabajo y se fueron identificando, estos focos rojos en la marcha y coordinándonos para irlos atendiendo y tratar de mitigar en su mayor proporción el impacto de la contingencia en la economía de las familias, pues cuando la cabeza de familia pierde su empleo empiezan a caerse parte de las estructuras…*
	F2DIF, 19 de noviembre, 2020.	*También a través de la procuraduría de prevención de niños, niñas, adolescentes y la familia se instauró una serie de brigadas, encargadas por una trabajadora social, un psicólogo y un abogado, para evitar en contingencia algún tipo de violencia contra adultos mayores, menores de edad, mujeres…*
Clases a distancia	F2SE, 17 de noviembre, 2020.	*a nosotros nos informaron por parte de la Secretaría de Educación Pública del Estado y de la Secretaría de Administración, ellos nos dijeron que ya derivado de los contagios y de las hospitalizaciones, ya no era procedente que siguieran viniendo los trabajadores y los alumnos en forma presencial, entonces teníamos que empezar a hacer nosotros ya la logística para poder seguir impartiendo clases a distancia, a mediados de marzo nos informaron eso, del 18 al 21 de marzo nosotros dimos cursos presenciales […] entonces los maestros que no sabían cómo manejar las clases a distancia en las plataformas que nosotros tenemos en la suite de Google […] se les dio la capacitación de forma virtual…*
	F3SE, 17 de noviembre, 2020.	*…nosotros teníamos reuniones semanales con el Secretario de Educación, desde antes de que viniera lo de la pandemia […] el Secretario ya estaba preocupado […] entonces cada quien opinó qué es lo que teníamos que hacer y al final de cuentas nosotros llegamos a la conclusión que, en determinado momento, las clases ya no iban a ser presenciales, ya veníamos nosotros trayendo el ancho de banda de nuestras universidades, si nos iba a soportar, todo eso veníamos previendo para poder saber si en el momento de utilizar las clases a distancia íbamos a tener los suficientes insumos para poder llevar a cabo la situación que nos requería…*
Capacitación en Tecnologías de	F1SA, 18 de noviembre, 2020	*por parte de la Dirección General de Tecnologías de la Información, adscrita a la Secretaría de Administración, se realizaron las*

la Información y la Comunicación		*capacitaciones y talleres para que las diversas dependencias pudieran realizar sus reuniones o sus seguimientos vía virtual…*
	F2SE, 17 de noviembre, 2020.	*A nuestros alumnos también se les dio de forma virtual la capacitación, que ellos ya estaban inmersos, porque tenemos materias donde ya se les daba a distancia y también al personal administrativo se le capacitó para que supieran utilizar la suite de Google…*
Apoyo alimentario	F1DIF, 19 de noviembre, 2020.	*Por parte de la Dirección de Alimentación estamos también en base a la línea que nos da DIF nacional, para poder hacer uso de las dotaciones de emergencia, cuando estuviera la declaratoria en fase rojo y fue cuando comenzamos con el proceso de entrega de dotaciones de emergencia […] en relación a la parte nutricional quisiera señalar que todos los productos están avalados nutricionalmente por el sistema DIF nacional […] en esta ocasión que no se reparten desayunos escolares, este recurso se convierte en 100,000 dotaciones de emergencia. Estas dotaciones tratan de no ser una sola entrega, si no de seguir dando de manera bimestral.*
	F2DIF, 19 de noviembre, 2020.	*la Dirección General de Gestión Social y Economía Solidaria, es la dirección que tiene los programas de Levantemos Morelos y el Programa de Apoyo Alimentario Básico Emergente […que…] ya había sido operado en años anteriores y nada más se le dio este giro para apoyar, sobre todo para darle prioridad, a las personas que hayan sido mayormente afectadas por el Covid, tanto porque hubieran contraído el virus o porque se hubieran quedado sin empleo...*

Fuente: elaboración propia

A partir del cuadro 13, se puede visualizar que las actividades de la dimensión social ejecutadas por el Gobierno de Morelos se dirigen a hogares que se hallan en el último escalón de la distribución de ingresos y que están atravesando circunstancias alarmantes, dada la reducción de los recursos económicos con los que cuentan y el grado de incertidumbre que enfrentan constantemente. Otro elemento de estas actividades sociales se refiere a la intención del Gobierno de Morelos de proveer herramientas que faciliten el aprendizaje desde casa, una actividad que resulta altamente compleja debido a la escasa disponibilidad de recursos, así como de la falta de computadoras y acceso a internet dentro de la población vulnerable. Al respecto, como parte de esta evaluación se solicitó a las distintas dependencias del Gobierno de Morelos información sobre las acciones que, desde su área de competencia, implementaron para mitigar los efectos negativos de la pandemia del Covid-19. En el Cuadro 14 se incluye la cantidad de acciones o apoyos que cada una de las dependencias reportó haber implementado en respuesta a la pandemia del Covid-19.

Cuadro 14
Acciones o apoyos en respuesta a la pandemia por dependencia, Gobierno de Morelos

Dependencia	# Acciones o apoyos
Colegio de Bachilleres del Estado de Morelos (COBAEM)	2
Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Morelos (CONALEP)	15
Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Morelos (CECyTE)	6
Coordinación Estatal del Subsistema de Preparatoria Abierta (CESPA)	5
Instituto de la Educación Básica de Morelos (IEBEM)	1
Instituto del Deporte y Cultura Física del Estado de Morelos (INDEM)	1
Instituto Estatal de Educación Para Adultos	1
Instituto Estatal de Infraestructura Educativa (INEIEM)	1
Secretaría de Administración	7
Secretaría de Desarrollo Económico y del Trabajo	4
Secretaría de Desarrollo Social	4
Secretaría de Desarrollo Sustentable	4
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Morelos (DIF)	2
Secretaría de Turismo y Cultura	18
Servicios de Salud de Morelos, Dirección de Administración	3
Servicios de Salud de Morelos (COPRISEM)	2
Servicios de Salud de Morelos, Dirección De Atención Médica	7
Telebachilleratos Comunitarios del Estado de Morelos (TELEBACH)	1
Universidad Politécnica del Estado de Morelos (UPEMOR)	1
Universidad Tecnológica Emiliano Zapata del Estado de Morelos (UTEZ)	1
Secretaría de Desarrollo Agropecuario (SEDAGRO)	9
Total	**95**

Fuente: elaboración propia con información proporcionada por el Gobierno de Morelos

Como evidencia de que se llevó a cabo una tarea de identificación de la población vulnerable, en 71 de esas 95 acciones, las dependencias del Gobierno de Morelos utilizaron algún criterio de elegibilidad para seleccionar a la población objetivo de dichas acciones. Varias de ellas priorizaron la atención a la población vulnerable utilizando criterios como la atención de zonas prioritarias, el nivel de pobreza y el grado de marginación. Al respecto, el cuadro 15 contempla el desglose de dichas acciones o apoyos por criterio de elegibilidad.

Cuadro 15
Acciones o apoyos en respuesta a la pandemia por dependencia, Gobierno de Morelos

Criterios de elegibilidad	# Acciones o apoyos
Área geográfica (por ejemplo, zonas de atención prioritaria)	11
Tipo de población (niños, jóvenes, adultos mayores)	34
Otro criterio	16
Nivel de pobreza y grado de marginación	1
Nivel de pobreza y tipo de población (niños, jóvenes, adultos mayores)	2
Nivel de pobreza y tipo de población (niños, jóvenes, adultos mayores)	2
Área geográfica y tipo de población (niños, jóvenes, adultos mayores)	4
Tipo de población (niños, jóvenes, adultos mayores) y otro criterio	1
Total	**71**

Fuente: elaboración propia con información proporcionada por el Gobierno de Morelos

En ese sentido, otro factor de preocupación, tanto en materia social como económica, es la pérdida de empleo de quienes encabezan las familias. Los problemas causados por la pandemia y las medidas de aislamiento han forzado al cierre de actividades de numerosas empresas.[31] Por lo anterior, la siguiente sección se ocupará de analizar cuáles han sido las actividades que en materia económica ha emprendido el Gobierno de Morelos como respuesta a la pandemia.

Opinión sobre las Actividades de la Dimensión Económica

Más allá de los impactos en la salud, la pandemia de Covid-19 está afectando también a todo el sistema económico, incluidas las empresas, las estructuras de prestación de servicios y los hogares. Por lo tanto, en el corto plazo, los gobiernos deben intentar proteger su sistema económico para mantener los medios de vida, permitir la contención de la pandemia y acelerar la recuperación económica. Además, el impacto económico de la pandemia se ve agravado por el cierre de negocios no esenciales y las medidas de distanciamiento social, así como por el deterioro en el acceso al crédito y una mayor incertidumbre económica. Algunas

[31] La tasa de desocupación Morelos durante los primeros tres trimestres del 2020 fue la siguiente: T1 = 1.96; T2 = 3.03% y T3 = 2.8%. Como se puede observar, hacia finales de 2020, hubo un aumento de casi 1% en la tasa de desocupación respecto al primer trimestre. No obstante, la tasa de desocupación en la entidad siguió siendo baja comparada con la tasa nacional, la cual tuvo el siguiente comportamiento: T1 = 3.40%; T2 = 4.81% y T3 = 5.10%.

encuestas realizadas en nuestro país (INEGI, 2020) sugieren que una gran parte de los puestos de empleo se verá afectada por esta crisis sanitaria. A menos que existan políticas para protegerlos, muchas empresas rentables y trabajos productivos podrían desaparecer, lo que haría que la recuperación económica fuera más lenta y más costosa. Por ello, dependiendo de la estructura económica de los diferentes territorios, se pueden aplicar algunos instrumentos o acciones de carácter económico para lograr esos objetivos. En ese sentido, dentro de las actividades de la Dimensión Económica que el Gobierno de Morelos ha emprendido para superar los efectos negativos de la pandemia, algunas de ellas presentaron más segmentos de texto codificados durante el proceso de codificación axial. En la gráfica 20, se pueden observar las actividades económicas más relevantes identificadas en el análisis de contenido de las entrevistas semiestructuradas.

Gráfica 20
Actividades contempladas en la Dimensión Económica

Fuente: elaboración propia

En la gráfica 20 se puede constatar que las actividades más relevantes en la *Dimensión Económica* son el *Apoyo a productores*, los *Microcréditos* y la *Reactivación económica*.[32] Al respecto, cuando se le preguntó a una persona de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario (F1SEDAGRO) sobre las acciones que habían implementado para mitigar los efectos económicos de la pandemia de Covid-19, respondió lo siguiente:

> Una de las primeras acciones de esta dependencia fue la firma de un convenio donde se suscribieron acciones para reactivar la economía, sobre todo en el sector rural, en una primera etapa, en la zona norte del estado de Morelos, en los municipios de Zacualpan de Amilpas, Tetela del Volcán y Hueyapan, en donde se están formando grupos de productores […] se van a establecer huertos de aguacate, de hortalizas para autoconsumo […] con pobladores indígenas principalmente (entrevista F1SEDAGRO, 18 de noviembre, 2020).

Según F1SEDAGRO, se inició con estas medidas de carácter económico porque era probable que las acciones de contención de la emergencia sanitaria afectaran el trabajo agrícola y las cadenas de suministro de alimentos. En su experiencia, brotes anteriores (como el de la influenza H1N1 en 2009) habían tenido impactos negativos en la seguridad alimentaria de los agricultores. Estos impactos negativos se manifestaron en el colapso de los ingresos de los productores rurales y un incremento en los precios de insumos básicos. Para evitar dichos impactos, el gobierno de Morelos decidió apoyar a los productores, brindando capacitación en cultivos estratégicos y subvencionando insumos clave. Con el objetivo de profundizar más en las opiniones de las personas entrevistadas respecto de las actividades de la *Dimensión Económica*, el cuadro 16, contempla varios ejemplos de los segmentos de texto codificados en este rubro.

[32] Pese a la relevancia de las actividades de reactivación económica, éstas no fueron suficientes para mitigar uno de los efectos más negativos de la pandemia en Morelos: la pronunciada variación porcentual que tuvo su Producto Interno Bruto (PIB). Durante el primer trimestre de 2020 éste fue de -4.1%; en el segundo fue de -23.7 y el tercer trimestre cerró con una variación de -10.9%. Haciendo el comparativo con el comportamiento del PIB Nacional, este último tuvo variaciones menos pronunciadas: T1 = -2.2%; T2 = -18.6% y T3 = -8.5% (anexo 5).

Cuadro 16
Ejemplos de opinión sobre las Actividades contempladas en la Dimensión Económica

Actividad	Persona entrevistada	Ejemplos de opinión
Apoyo a productores	F1SEDAGRO, 18 de noviembre, 2020.	*se hizo un catálogo de productores y un catálogo de productos agropecuarios en donde se va a ofertar lo que es producto de aguacate, cecina, longaniza, durazno, café de Zacualpan de Amilpas, también dulces regionales de parte de Temoac […] Además, dentro de lo que se ha otorgado en el presente ejercicio, hay apoyos para la producción de maíz y sorgo, en este caso de fertilizante químico, también son apoyos para aves y otros proyectos…*
	F1SEDAGRO, 18 de noviembre, 2020.	*En este sentido, se readecúan los programas de inversión pública estatales, por ejemplo, nunca se habían otorgado apoyos económicos para la producción de maíces criollos. En este año se están otorgando apoyos a 150 hectáreas a 150 productores del municipio de Tepoztlán…*
Microcréditos	F2SEDAGRO, 18 de noviembre, 2020.	*la falta de oportunidades, en ocasiones ha acotado llegar hacia otros mercados, lo cual, con la firma del convenio con el Instituto de Crédito, va a permitir que los productos agropecuarios lleguen primero a los pobladores morelenses, pero la idea es de que no se quede ahí, sino crear las plataformas, a través de otras coordinaciones institucionales, que permitan llegar hacia otro tipo de mercado […] ya en un nuevo esquema de producción, entonces ahora las fuentes de financiamiento también van a ser de una manera más racional, en el caso de estos créditos, que se van a otorgar, son sin intereses y van para al pequeño productor, sin dejar garantías, simplemente es su palabra…*
	F1SDET, 12 de noviembre, 2020.	*Ya en el mes de abril se abrió el primer programa, el primero de cuatro programas emergentes que el Gobierno del estado lanzó a través de la Secretaría y de nosotros para dar créditos a las empresas, el primero se llamaba Covid-19, que era un crédito de 100 mil pesos con tasa cero de interés, a pagar a 24 meses, y los primeros cuatro meses no pagaban nada, este fue el primer programa que lanzamos…*
	F2SDET, 12 de noviembre, 2020.	*en el Fideicomiso de Capitalización del Sector Rural, tenemos un programa con créditos hasta 120 mil pesos, con tasas preferenciales del 8 por ciento por pago puntua,l en donde era par y pasu, el gobierno Federal ponía una parte y el Fondo Morelos en este caso, el gobierno del Estado ponía otra parte y ahí también nos comprometimos a otorgar otros 50 millones de pesos para créditos a micros y pequeñas empresas…*
	F2SDET, 12 de noviembre, 2020.	*Fondo Morelos es el vehículo financiero para apoyo en cuanto a crédito y financiamiento para las micro, pequeñas y medianas empresas del estado, nosotros fundamentalmente lo que hacemos es otorgar crédito para negocios muy pequeños como a la señora que tiene un puesto informal de quesadillas o de tortas, hasta empresas de corte mediano, como puede ser algún hotel grande, algún restaurante importante […] tenemos un público grande y diferenciado…*
Reactivación económica	F1SDS, 10 de noviembre, 2020.	*El programa Levantemos Morelos es un programa de reactivación económica que consiste en dos fases. La primera fase […] es la compra venta que se realiza con los pequeños comerciantes de tiendas de abarrotes, donde nosotros les compramos 11 productos de la canasta básica, también se realizó el mismo proceso con productores de arroz, por la denominación de origen lo adquirimos con un productor de aquí de Morelos. Armamos una despensa, se*

		integra con los 12 productos en total y, posteriormente, la entregamos a las personas que se encuentran en zonas de atención prioritaria o que hayan tenido alguna afectación por el Covid…
	F1SDET, 12 de noviembre, 2020.	*el Programa de Apoyo al Empleo 2020 Morelos, […] se manejó como un programa de apoyo a la reactivación económica y lo dirigimos a las empresas para poder acercarnos, o que ellos se acercaran a nosotros, ofrecerles este medio, y a través de éste ahorrar costos de contratación y de una manera u otra impulsarlos a que se reactiven económicamente ante la crisis de la contingencia […] a la par tenemos también un programa operando con Nacional Financiera, el cual es de corte para empresas más pequeñas y medianas, empresas, ya un poquito más consolidadas, en donde estamos dando hasta dos y medio y, en algunos casos, hasta 5 millones de pesos a través de la banca comercial, con respaldo de Nacional Financiera y de gobierno del Estado, justo para ayudar a estas empresas pequeñas y medianas a que a transiten en esta pandemia..*

Fuente: elaboración propia

Cómo se puede ver en el cuadro 16, las acciones de carácter económico implementadas por el gobierno de Morelos para enfrentar los efectos negativos de la pandemia, contemplan no sólo a los productores rurales sino también a las pequeñas y medianas empresas, tanto del sector industrial como de servicios. Asimismo, es posible observar que estas acciones han sido ejecutadas, de manera conjunta y coordinada, por diferentes dependencias del Poder Ejecutivo estatal, por ejemplo, la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Desarrollo Económico y del Trabajo. Finalmente, para concluir el análisis de la categoría de primer orden *Planificación de preparación para emergencias sanitarias*, se retoman las tres sub categorías con un menor número de segmentos de texto codificados, se trata de las estrategias denominadas: *Plan de acción previo, Centro Estatal de Contingencia Operativa (CECO)* y *Evidencia para la elaboración de las estrategias*. En el cuadro 17 se brindan varios ejemplos de los pasajes de entrevistas recuperados en este rubro.

Cuadro 17
Ejemplos de opinión sobre las Actividades contempladas en la Dimensión Económica

Actividad	Persona entrevistada	Ejemplos de opinión
Plan de acción previo	F2SG, 13 de noviembre, 2020.	*empezamos a trabajar mucho con la Secretaría de Salud, en apoyarla a través de las instituciones, las determinaciones que ellos tomaban y nosotros secundábamos esas decisiones en planeación, para atender, no desde el punto de vista médico, que eso se mantenía en sector salud, pero sí desde el punto de vista operativo, desde el punto de vista para la ciudadanía, comenzamos a hacer difusión de las medidas preventivas haciendo énfasis en lo que determinaba la Secretaría de Salud a nivel federal y se replicaba a nivel estatal…*
	F1SDS, 10 de noviembre, 2020.	*[…para elaborar el plan…] lo que hicimos fueron mesas semanales en enero, febrero y marzo, para poder definir cual sería la estrategia en el estado para generar un tema de contención, previo a las indicaciones de la Secretaría de Salud federal…*
Centro Estatal de Contingencia Operativa (CECO)	F2SG, 13 de noviembre, 2020.	*En el CECO es donde se lleva la planeación, quien lo dirige es Salud, es la SEDENA, somos nosotros, estamos caminando por todas y cada una de las localidades, los mercados, los tianguis […] nos sumamos como parte de la Dirección de Municipios, entonces a partir de ahí, y de acuerdo a las necesidades y lo que vamos conociendo en el camino pues es como planeamos […los convoys…]*
	F1SG, 13 de noviembre, 2020.	*hay una gran incertidumbre, pero para eso, desde el Centro Estatal de Contingencias, con todas las instituciones que están integradas, se han empezado a tomar decisiones […] yo tengo comunicación todos los días con los alcaldes, estamos definiendo que tomen actos de autoridad, o que se pueden respaldar en nosotros, para salir juntos de este gran problema…*
Evidencia para la elaboración de las estrategias	F2SG, 13 de noviembre, 2020.	*Cuando vimos esto del uso del cubrebocas, de la participación de municipios, comenzamos a hacer estadísticas y tenemos estadísticas del uso de cubrebocas, estadísticas de la participación de los municipios. Y esas estadísticas a final de cuentas, en la mesa de trabajo, nos ayudaban a hacer las estrategias…*
	F1SG, 13 de noviembre, 2020.	*esto se empezó a retomar en la mesa de trabajo del Centro Estatal de Contingencias, se empezaron a tomar las estadísticas en cuenta, y ahora sí se empezaron a establecer ya estrategias de manera conjunta…*

Fuente: elaboración propia

El cuadro 17 contempla varios pasajes de texto ilustrativos de los desafíos logísticos y operativos asociados a la respuesta del Gobierno de Morelos ante un agente infeccioso. Al respecto, se puede observar que sostener una respuesta tan compleja requiere un sistema de planeación y gestión de contingencias con suficiente capacidad logística y operativa para implementar estrategias basadas en evidencia. En cierta medida, el Centro Estatal de Contingencia Operativa (CECO) ha facilitado la integración de todos esos recursos y permite la gestión de la respuesta bajo un solo centro de mando, lo que hace más eficientes los

procesos de coordinación. En virtud de lo anterior, el análisis de dichos procesos será motivo de la siguiente sección.

Opinión sobre la coordinación interinstitucional en la respuesta del gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19

La atención de una pandemia es una actividad compleja en el que actores de diferentes estructuras organizativas necesitan comunicarse de manera eficiente y oportuna. Además, la coordinación se considera vital en situaciones que exigen la participación de múltiples organizaciones. Dentro de la literatura sobre coordinación en situaciones de emergencia, Kapucu (2006:209) define a la coordinación como “el acto de gestionar las interdependencias de las actividades encaminadas a lograr un objetivo”. Así, desde esta perspectiva, la coordinación articula las actividades de muchas organizaciones para lograr metas y objetivos comunes. De esta forma, según Kapucu (2006), para asegurar una intervención exitosa en la atención de una emergencia se requiere de una coordinación efectiva. La coordinación se basa en la construcción de un entendimiento común sobre la forma de resolver un problema y de reunir diferentes tipos de recursos: información, experiencia e insumos técnicos, para diseñar el plan de intervención más eficiente.

Dado que uno de los objetivos de esta evaluación fue analizar la dinámica de coordinación interinstitucional en el contexto de una pandemia, se incluyeron dentro de las entrevistas semiestructuradas diversas preguntas enfocadas a capturar información valiosa, de parte de los funcionarios del Gobierno de Morelos, acerca de los mecanismos de coordinación en la respuesta a la pandemia de Covid-19. Justamente, el siguiente análisis ofrece una visión holística de todo el sistema de coordinación. Por ejemplo, cuando se le preguntó a un funcionario, cuál había sido la principal fortaleza institucional del Gobierno de

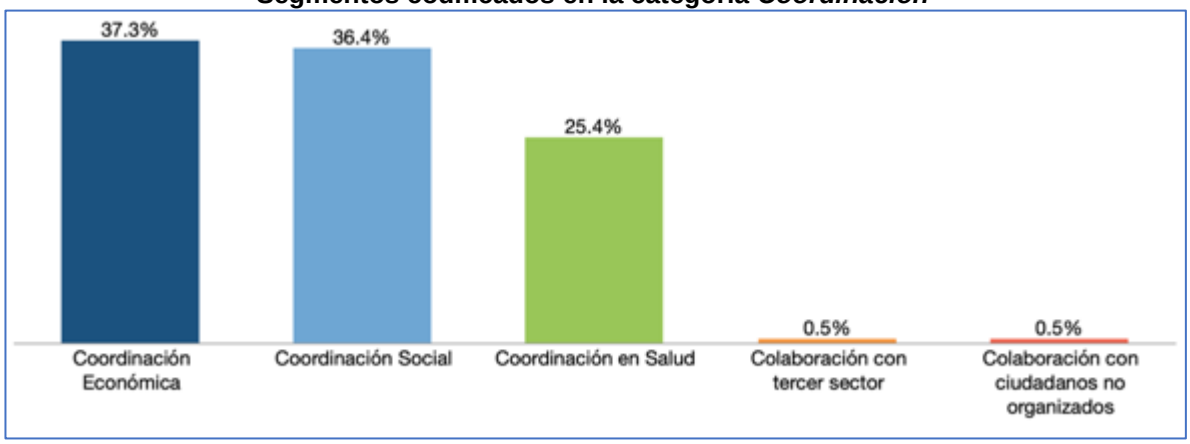
Morelos, en términos de la respuesta a la pandemia de Covid-19, su respuesta fue:

> …la coordinación intersectorial […] no quisiera dejar de mencionarlo, porque seguramente en otra entrevista que tengan con otras Secretarías se mencionará el Centro de Estatal de Contingencias […] donde participan todas las Secretarías […] estamos ahí participando en mesas todos los días […] para ir viendo el avance de la pandemia. Además de replantear lo programado, comenzamos a hacer algunas reuniones tratando de reflexionar, junto con los diferentes sectores con los que trabajamos, sobre cómo se está perfilando la respuesta a la pandemia. Tener un contacto con todos ellos nos permite seguir organizando nuestro trabajo y en ese sentido nos coordinamos (entrevista F3SG, 13 de noviembre, 2020).

Del extracto anterior es posible señalar que, el Gobierno de Morelos, para mejorar la coordinación interinstitucional, formalizó un Comité especializado en la función de preparación y supervisión de la respuesta a la emergencia sanitaria. Su trabajo ha consistido en coordinar la visión estratégica, las acciones y los presupuestos dirigidos a atender la pandemia, así como supervisar el progreso de las metas y objetivos de los planes de trabajo de cada una de las instituciones involucradas en dicha respuesta, proporcionando orientación y evaluación de tal respuesta al Poder Ejecutivo estatal.

Ahora bien, ese trabajo se ha enfocado en tres tipos de actividades principales, las cuales coinciden con las de la etapa previamente analizada. En ese sentido, dentro del rubro de *Coordinación,* como categoría de primer orden, las acciones orientadas a la *Coordinación Económica, Coordinación Social y Coordinación en Salud,* contemplan 99% de los segmentos de texto codificados. En contraparte, las acciones de *Colaboración con tercer sector* y *Colaboración con ciudadanos no organizados* tuvieron, respectivamente, sólo 0.5% de los segmentos codificados (gráfica 21).

Gráfica 21
Segmentos codificados en la categoría *Coordinación*



Fuente: elaboración propia

Para tener una idea más precisa de las acciones de coordinación interinstitucional en las áreas económicas, sociales y sanitarias, en el cuadro 18, se presentan varios ejemplos de las opiniones expresadas por las personas entrevistadas.

Cuadro 18
Ejemplos de opinión sobre las actividades de Coordinación Interinstitucional

Actividad	Persona entrevistada	Ejemplos de opinión
Coordinación económica	F2SEDAGRO, 18 de noviembre, 2020.	*tenemos también coordinación con todos los ayuntamientos de los 36 municipios, tenemos la coordinación directamente con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, participamos en el eje 4, que corresponde a las Secretarías de Desarrollo Económico, Turismo y Cultura, Desarrollo Agropecuario, para sumar esfuerzos y recursos que estén disponibles en el estado y poderlos complementar […] también trabajamos con las universidades que son una parte importante, sobretodo en investigación, en transferencia…*
	F1STC, 12 de noviembre, 2020.	*otro punto que nos ayudó mucho en sector turismo fue coordinarnos con Fondo Morelos, que tenían el programa emergente Covid-19, lo que hizo la Coordinación de Desarrollo Turístico fue acercar a los sectores de restaurantes, de hoteles, de cafeterías, todos los sectores que atendemos, fue acercarlos a Fondo Morelos, en una charla directa con quién llevaba el programa para que les explicara tal cual los lineamientos.…*
Coordinación social	F2SE, 17 de noviembre, 2020.	*Efectivamente son los vínculos que tenemos con la Secretaría de Educación y al interior déjame abonar que tenemos un área de vinculación y enlace, que es la que encabeza este tipo de acciones de coordinación, que igual está conformado por el Comité Técnico de Seguimiento de esta contingencia, integrado principalmente por el Área de Formación Docente, por Desarrollo Educativo y Planeación Educativa por supuesto, que somos el área detonante en cada uno de los organismos de la Secretaría de Educación…*
	F1SDS, 10 de noviembre, 2020.	*Bueno, en el caso del Programa de Apoyo Alimentario Básico Emergente y Levantemos Morelos, se ha realizado la coordinación*

		con los municipios para poder llegar hasta las personas más vulnerables, Igualmente se realiza por redes sociales pero en su mayoría son con el apoyo de los municipios…
Coordinación en salud	F2SG, 13 de noviembre, 2020.	*Con los municipios se tiene la coordinación, aunque no se sientan a la mesa, siempre se tienen mesas regionales que son las que manejan esos temas, en las mesas regionales con los municipios para organizar todos los operativos en conjunto con ellos…*
	F2SS, 06 de noviembre, 2020.	*A lo que voy es que no sólo es una actividad que se realizó desde el sector salud o desde una dirección como tal, sino es el esfuerzo de coordinación del ente rector hacia todo el sistema […] recopilamos información también de un sistema, es decir, que hizo Movilidad y Transporte, que hizo Secretaría de Educación y con ello dar la respuesta, pues es una repuesta integral…*

Fuente: elaboración propia

De las opiniones de las personas entrevistadas, descritas en el cuadro 18, emergen algunos elementos que facilitan los procesos de coordinación interinstitucional en la respuesta del gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19. Entre ellos, destacan como facilitadores de la coordinación la diversidad de consejos, comités u otro tipo de órganos colegiados que promueven el intercambio de información entre las diferentes dependencias que intervienen en la respuesta. Otros elementos facilitadores que aparecen con cierta intensidad son la comunicación y la buena relación entre los funcionarios de las diferentes dependencias y entidades del Ejecutivo estatal, así como con funcionarios federales y municipales. Estos elementos ayudan a lograr el consenso necesario sobre las acciones a tomar y la forma de distribuir recursos y responsabilidades. En este sentido, destaca la importancia de la existencia de mecanismos que promuevan la comunicación y el intercambio de información, como mesas de trabajo y tecnologías accesibles a todos los profesionales involucrados y grupos de trabajo. Al respecto, del total de las 95 acciones reportadas por el Gobierno de Morelos, en 55 de ellas, las dependencias indicaron que, para su implementación, requieren de la coordinación con otra dependencia del Poder Ejecutivo estatal o de otro orden de gobierno. Como se puede ver en el cuadro 19, la coordinación puede llevarse a cabo con el gobierno federal, municipal o con otra dependencia estatal.

Cuadro 19
Acciones que requieren coordinación con otras dependencias del gobierno estatal o de otro nivel de gobierno

Nivel de gobierno con el que se lleva a cabo la coordinación	# Acciones o apoyos
Federal	17
Otra dependencia estatal	19
Municipal	7
Federal y otra dependencia estatal	9
Federal, otra dependencia estatal y municipal	1
Federal, otra dependencia estatal, municipal y otro	1
Federal y municipal	1
No se requiere coordinación intersectorial o intergubernamental	40
Total	**95**

Fuente: elaboración propia con información proporcionada por el Gobierno de Morelos

Asimismo, otro elemento que facilita la coordinación, según los textos codificados, son los valores y las actitudes de colaboración y trabajo en equipo de los funcionarios del Gobierno de Morelos; valores que se consideran opuestos a una práctica centrada en el trabajo individual o la lucha por el control de la toma de decisiones, así como a una escasa predisposición a relacionarse y apreciar el trabajo de otras áreas o dependencias. No obstante, además de poner en práctica estos mecanismos de coordinación interinstitucional, los encargados de responder a una emergencia sanitaria también deben utilizar estrategias de comunicación para elevar el conocimiento y la sensibilización de la población en lo referente a una amenaza sanitaria. En virtud de ello, la siguiente sección se encargará de analizar las actividades de comunicación de riesgos y participación ciudadana en la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19.

Opinión sobre la comunicación de riesgos y la participación ciudadana en la respuesta del gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19

La comunicación de riesgos ha sido definida como un proceso interactivo de intercambio de información y de opiniones entre individuos, grupos e instituciones. Es un diálogo en el cual se discuten múltiples mensajes que expresan opiniones o

reacciones a los arreglos legales e institucionales del manejo de riesgos. Se trata de intercambiar información en la interacción entre personas involucradas con respecto a salud, seguridad y amenazas sanitarias. Abarca cualquier comunicación que informe a los individuos acerca de la existencia, naturaleza, forma, severidad y aceptabilidad de un riesgo (Cerdá, 201: 62).

De esta forma, las actividades de comunicación de riesgo deben diseñarse de tal manera que se asegure que los mensajes lleguen a los grupos objetivo de la población, de la forma más clara y sucinta, en tiempo preciso y a través del canal pertinente para la audiencia a la que van dirigidas. Por ejemplo, a la hora de preguntar cómo se implementó la comunicación de riesgos a nivel comunitario y cómo se involucraron y movilizaron a las comunidades, una de las experiencias reportadas por parte del Gobierno de Morelos fue la siguiente:

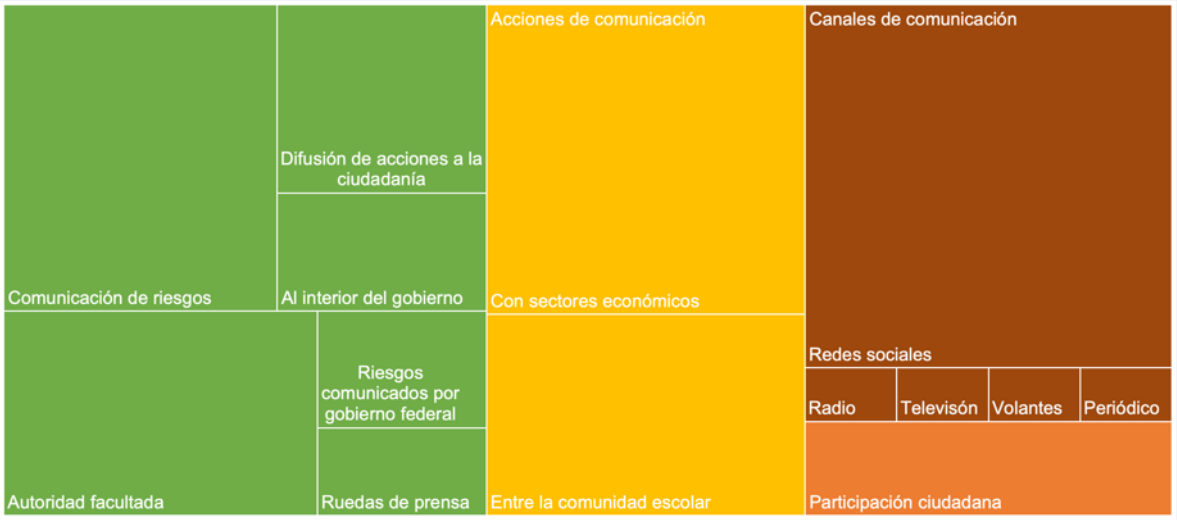
> … mediante la coordinación de las tres Jurisdicciones Sanitarias, municipios, Instancias estatales como Secretaria de Gobierno, Coordinación de Comunicación Social […] se implementó el convoy por un Morelos Saludable, se llevaron a cabo acciones de perifoneo, reparto de trípticos, instalación de filtros sanitarios […también…] mediante las unidades administrativas y operativas, televisión, radio e implementación de lineamientos y guías difundidas (entrevista F1SS, 27 de octubre, 2020).

Asimismo, la hora de consultar quién lideraba la estrategia de comunicación de riesgos y cómo se enteraba la ciudadanía de las acciones de contención a la pandemia de Covid-19, la respuesta del mismo informante fue:

> … la Coordinación de Comunicación Social y la Secretaría de Salud […lideraban la estrategia de comunicación de riesgos…] y la ciudadanía se enteraba de esta información a partir de mesas de trabajo diarias del Comité Estatal de Seguridad en Salud, ruedas de prensa y uso de redes sociales (entrevista F1SS, 27 de octubre, 2020).

De la anterior entrevista se puede deducir que el Gobierno de Morelos se ha interesado por dar a conocer información sobre la pandemia a la población con el fin de responder de forma adecuada a los riesgos a los que ésta se enfrenta y poder prevenir efectos a corto y mediano plazo.[33] Para ello, ha diseñado diversas formas de transmitir información a la ciudadanía. En ese sentido, dentro de la categoría de primer orden: *Comunicación de riesgos y participación ciudadana,* se observa que la mayoría de los segmentos de texto codificados corresponden a las categorías de segundo orden: *Acciones de comunicación y Canales de comunicación* y, dentro de esta última categoría, la sub-categoría de mayor importancia se refiere a las *Redes Sociales*. Así, las personas entrevistadas coinciden en considerar a las redes sociales como el principal canal de comunicación de riesgos entre el Gobierno de Morelos y la ciudadanía (gráfica 22).

Gráfica 22
Segmentos codificados en la categoría *Comunicación de riesgos y participación ciudadana*



Fuente: elaboración propia

[33] De marzo a diciembre de 2020 del gobierno de Morelos emitió 112 comunicados con información sobre Covid-19, todos ellos destinados a la población en general (anexo 5).

Para contrastar la información brindada por las personas entrevistadas, en el cuadro 20 se especifican los mecanismos de difusión utilizados por las dependencias y entidades del Gobierno de Morelos para difundir sus acciones o apoyos. Como se puede observar en dicho cuadro, más del 50% de las dependencias y entidades utilizan las redes sociales como uno de sus mecanismos de difusión. También se reportó que las dependencias y entidades utilizan más de un mecanismo de difusión.

Cuadro 20. Número de acciones o apoyos divulgados por mecanismo de difusión

Mecanismo de difusión	# Acciones o apoyos
Redes sociales	25
Otro	30
Televisión y radio	1
Televisión, radio y redes sociales	4
Televisión, radio, redes sociales y periódico oficial del estado	1
Televisión, radio, redes sociales y otro	2
Televisión y redes sociales	7
Redes sociales y otro	14
No especificado	11
Total	**95**

Fuente: elaboración propia con información proporcionada por el Gobierno de Morelos

En ese sentido, con el objetivo de conocer el papel que desempeña la comunicación de riesgos en la preparación de la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19, en el cuadro 21 se presentan algunos segmentos de texto codificado sobre las subcategorías más relevantes en este tema: *Comunicación de riesgos*, *Acciones de comunicación con sectores económicos*, *Acciones de comunicación entre la comunidad escolar* y *Redes sociales*.

Cuadro 21
Ejemplos de opinión sobre las actividades de
Comunicación de riesgos y participación ciudadana

Actividad	Persona entrevistada	Ejemplos de opinión
Comunicación de riesgos	F1SS, 27 de octubre, 2020	*de manera personal, soy quien publica y está exponiendo cuál es la situación del semáforo en las redes sociales […] lo pasan en el Instituto Morelense de Radio y Televisión, explicamos cuáles son los 10 indicadores, y la situación de cada uno de los indicadores, para poder saber cuál es el riesgo epidemiológico. También se encuentra publicado en la página de la Secretaría de Salud, y esta información también la pública la Secretaría de Salud federal, sin embargo, ellos lo publican a nivel nacional, nosotros sólo hacemos el ejercicio estatal. También está en la página de transparencia…*
	F1SS, 27 de octubre, 2020	*En la mesa de trabajo hay ruedas de prensa, donde existe un subcomité informativo para la población, damos el panorama estatal, el panorama federal, y cada semana se plantean los 10 indicadores sobre la situación de la pandemia…*
Redes sociales	F2DIF, 19 de noviembre, 2020.	*Es una maquinaria importante para nosotros la comunicación por medio de redes sociales […] para nosotros ha sido importante llegar humanamente e ir identificando que la población estuviera informada de lo que estaba sucediendo, dar apoyo e ir transmitiendo la información de salud…*
	F1SEDAGRO, 18 de noviembre, 2020.	*hoy en día es más útil la información en las redes sociales, se publica casi la mayoría de las cosas ahí, entonces aprendimos a que se tienen que usar y cómo adaptarnos a que los productores también puedan acceder a ese medio….*
Acciones de comunicación con sectores económicos	F1SEDAGRO, 18 de noviembre, 2020.	*En nuestro caso, en Agricultura, se hacen convocatorias y se mandan a las comisarías ejidales y a las presidencias municipales, por los regidores agropecuarios. Esto nos permite tener esa cobertura de atención y que los productores se den cuenta de que hay y cómo pueden participar. Obviamente, en esa convocatoria se establece cuáles son las bases, quiénes pueden participar y los requisitos para poder acceder a ese recurso o al apoyo…*
	F2SDET, 12 de noviembre, 2020.	*habitualmente ocupamos tanto prensa digital como prensa que nos otorga Gobierno del estado, pero ante la situación si reforzamos la cuestión en redes sociales. El enlace municipal es muy importante para hacer llegar a nuestra población objetivo, en este caso, las empresas y a los buscadores de empleo, la convocatoria de los programas. Fue una combinación de prensa digital y redes sociales…*
Acciones de comunicación entre la comunidad escolar	F3SE, 17 de noviembre, 2020.	*Contamos con una estructura orgánica, la cual nos permite mantener comunicación con todas nuestras escuelas […] son los maestros que tienen a los niños muy de cerca, pero después vienen los directores, subdirectores, supervisores, jefes de sector y todos ellos, pues tienen el manejo de comunicación para hacer llegar la información que se requiera […] los maestros tienen comunicación con los comités de padres de familia, ellos socializan esa información en sus comunidades...*

Fuente: elaboración propia

A partir de los pasajes de entrevista recuperados en el cuadro 21 queda claro que los procesos de comunicación permiten no sólo el conocimiento de los riesgos sanitarios, sino también la comprensión de las propuestas enfocadas en su control

y prevención. No obstante, el reto que aún enfrenta la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19, es la posibilidad de incorporar una mayor participación de la ciudadanía en las acciones de mitigación. Cómo se puede observar en la gráfica 22, las referencias en torno a la participación ciudadana son escasas y dentro del proceso de evaluación no se identificó evidencia de un mayor involucramiento ciudadano.

Sin duda, la comunicación implica una relación en doble sentido, donde se reciben y discuten mensajes con la audiencia, lo que permitiría una mayor participación de los ciudadanos. El simple hecho de ofrecer información no garantiza este involucramiento o los cambios de conducta necesarios para hacer más efectivas las medidas de mitigación de la pandemia. Una comunicación eficaz, además de aclarar concepciones erróneas sobre la pandemia, ayudando a que la gente tome decisiones basadas en información completa, debería promover mayor involucramiento ciudadano. Cuando se le da la oportunidad a la ciudadanía para participar activamente en discusiones enfocadas en minimizar y controlar riesgos sanitarios se abre la oportunidad para que se minimice el resentimiento de las personas que se sienten excluidas de las políticas gubernamentales y propicia que se mantengan las normas o se cambien las conductas no deseadas, logrando reducir la morbilidad, salvar vidas y empoderar a las personas.

Sin embargo, la explicación a la falta de participación ciudadana en las acciones de mitigación de la pandemia debería ubicarse en alguna de las otras categorías propuestas en el modelo de Glaser y Strauss (2017): el *Contexto* o las *Condiciones intervinientes,* temas que se abordarán en las siguientes secciones.

Opinión sobre el contexto en la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19

Como se mencionó previamente, Glaser y Strauss (2017) proponen un modelo de codificación axial que sirve para clarificar las relaciones entre un fenómeno, sus causas y consecuencias, pero también el contexto y las condiciones intervinientes implicados en dicho fenómeno. En ese sentido, desde el siglo pasado, cuando la población en casi todos los países del planeta comenzó a enfrentar severos impactos en la salud provocados por los procesos de industrialización y urbanización (Nsemo, 2019), se hizo evidente que para tener una mejor comprensión y gestión de los riesgos sanitarios y, por tanto, de la elaboración de estrategias de mitigación, era necesario considerar el contexto en el que los riesgos se producen, como determinante de la vulnerabilidad en grupos de la población. Así, el análisis de estos aspectos contextuales es tan importante como la identificación y el análisis de los riesgos en sí mismos. Incluso esa es la razón por la que un grupo de científicos asegura que la Covid-19 no es una pandemia y propone enfrentarlo como una sindemia (BBC News Mundo, 2020).

Para muchos, la pandemia de Covid-19 se produce en un contexto de desigualdades sociales y económicas de las enfermedades no transmisibles (ENT), así como de desigualdades en los determinantes sociales de la salud. Por lo tanto, las desigualdades en la infección por Covid-19 y las tasas de mortalidad se producen como resultado de una sindemia entre los contagios por SARS-CoV-2, las desigualdades en las ENT y los determinantes sociales de la salud. Así, la prevalencia y la gravedad de la pandemia de Covid-19 se magnifican debido a las epidemias preexistentes de enfermedades crónicas que, en sí mismas, tienen un

patrón social y están asociadas con los determinantes sociales de la salud (Singer, 2009).[34]

De esta forma, actualmente se argumenta que, para los grupos vulnerables, la pandemia de Covid-19 se experimenta como una sindemia que interactúa con las ENT y las condiciones sociales existentes. Por ejemplo, las personas que viven en zonas de extrema pobreza (así como las personas sin hogar, los presos y las personas que trabajan en la calle) tienen tasas más altas de casi todos los factores de riesgo clínicos conocidos que aumentan la gravedad y la mortalidad del Covid-19, incluida la hipertensión, la diabetes y el asma, así como las enfermedades cardiovasculares, hepáticas, renales, cáncer, obesidad y tabaquismo. Y estas desigualdades en las ENT surgen como resultado de las desigualdades en los determinantes sociales de la salud: las condiciones en las que las personas "viven, trabajan, crecen y envejecen", incluidas las condiciones de trabajo, el desempleo, el acceso a bienes y servicios esenciales (por ejemplo, agua, saneamiento y alimentación), vivienda y acceso a la salud (Bambra, 2016). Al respecto, la siguiente nube de códigos nos brinda una panorámica de los temas más relevantes dentro de la categoría *Contexto social* (gráfica 23)

[34] El concepto de sindemia fue desarrollado originalmente por Singer (2009) para ayudar a comprender las relaciones entre el VIH/SIDA, el uso de sustancias y la violencia en los Estados Unidos en la década de 1990. Para este autor, existe una sindemia cuando dos o más factores de riesgo o comorbilidades se entrelazan, interactúan y se acumulan, lo que exacerba negativamente la carga de la enfermedad y aumenta aditivamente sus efectos negativos.

Gráfica 23
Segmentos codificados en la categoría *Contexto social*

Fuente: elaboración propia

Ahora bien, es importante señalar que, dentro de las categorías de primer orden, el *Contexto Social* fue la que menos segmentos de texto obtuvo durante el proceso de codificación. Una de las razones por las cuales se pudo presentar esta situación fue porque las entrevistas se realizaron exclusivamente a funcionarios del Gobierno de Morelos, y el contexto es una variable que pudo haber sido mejor captada si se hubiera entrevistado o encuestado a los habitantes de dicha entidad federativa. Pese a esa limitante, a continuación, se presentan algunos ejemplos de segmentos de texto codificados en la categoría *Contexto Social* (cuadro 22).

Cuadro 22
Ejemplos de opinión sobre el *Contexto Social*

Persona entrevistada	Ejemplos de opinión
F2DIF, 19 de noviembre, 2020.	*ha sido muy difícil concientizar al personal de que tenemos que salir, que no hay otra forma. Pero a la vez es exponerlos también, estar exponiendo al personal de la Secretaría a contraer el virus, por lo que se pueden enfermar. Tenemos personal vulnerable, aquí estamos trabajando con muy poco personal. Sí, ha sido difícil para nosotros, también es difícil a veces concientizar a las personas de las mismas medidas que tienen que tomar al recibir el apoyo, pues también nos hemos enfrentado a muchas aglomeraciones de personas. Tenemos que estarlos ordenando, tenemos que estar pidiendo que se pongan su cubre bocas, le estamos pidiendo que tomen las medidas necesarias y, a la vez, digo también como una reflexión a nivel personal, que pues que esto va más allá de lo que a veces podemos ver nada más aquí en la ciudad […] pues hay mucho más que está pasando en otras zonas, en otras localidades en las que yo creo que muchas veces ni siquiera nos imaginamos estar en la situación en la*

	que están muchas de las personas, en una situación de vulnerabilidad y con tanta carencia […] la falta de educación en muchos sentidos […] primero de tener una alimentación balanceada, nutritiva, así podrían tener una mejor capacidad de respuesta inmunológica, entendiendo que eso es lo que compromete el Covid. Pero bueno, también lo que hemos comentado es lo que nos toca hacer como Secretaría, llevar el apoyo alimentario a las comunidades […] pero la población no siempre está ordenada, no siempre va protegida, puede llegar a correr riesgos, pero la gente llega a eso de las aglomeraciones y por más que intentamos pedirles que entiendan […] pues es difícil, por eso vuelvo al tema de la educación…
F2DIF, 19 de noviembre, 2020.	*Se inició en abril a través de los DIF municipales y por peticiones personales a través de redes de grupos vulnerables, como payasitos, taxistas, grupos ejidales, grupos de amaranto […] nos quedan 2300 dotaciones de las 100,000 y terminaremos en diciembre. Algunos maestros por medio del IEBEM nos ayudan a repartir en las escuelas, gente muy necesitada, mes con mes con relación a los desayunos escolares. No dejamos de operar pese a la nueva normalidad. Se modifican circunstancias, pero los programas no dejan de operar. No dejan de atenderse necesidades específicas de la población. Se continua con la campaña de invierno y a redoblar esfuerzos para atender a los necesitados por el Covid…*
F3SG, 13 de noviembre, 2020.	*hemos trabajado con seguridad pública y con el trabajador social para acatar esas medidas y seguirlas, al principio fue difícil porque las familias que van a visitar a su familiar no las respetan, ellos tienen derecho a la visita familiar y ahorita no atienden esa situación de las medidas, pero si, con un contagiado dentro del penal, se volvería catastrófica una pandemia dentro del penal…*
F3SE, 17 de noviembre, 2020.	*Fíjate que el comportamiento de la pandemia en la deserción de los alumnos ha ido en incremento, por decirlo así si consideramos como el abandono el factor de movilidad […] ahora la movilidad que estamos visualizando es principalmente en el retiro de atención del servicio particular al servicio público, ese es propiamente el problema que estamos teniendo, de que la matrícula que estaba siendo atendida en colegios particulares ahora lo están demandando en las escuelas públicas y con ello estamos teniendo pues una saturación…*
F2DIF, 19 de noviembre, 2020.	*se están llevando ciertas acciones como la repatriación de cenizas de nuestros connacionales que murieron a causa de Covid en el exterior y pues estamos implementando algunas líneas de acción a favor de los de los familiares de los migrantes que murieron por Covid…*
F1SDS, 10 de noviembre, 2020.	*el Programa de Apoyo Alimentario Básico Emergente tiene como fin únicamente entregar los apoyos alimentarios a las personas que tengan carencia alimentaria y que se encuentren en todas las zonas de atención prioritaria. Únicamente se les entrega la despensa...*
F1SDS, 10 de noviembre, 2020.	*la finalidad del programa es disminuir un poco el problema económico en las comunidades indígenas, derivado de esta situación de contingencia […] es una ayuda social con la cual buscamos mejorar la calidad de vida de las comunidades […] ese dinero se puede disponer para la adquisición de bienes, productos o servicios de primera necesidad de todas estas personas, son un sector vulnerable que así lo contempla el CONEVAL y el COEVAL […] no está condicionado toda vez que es una ayuda social, insisto pueden emplearlo en cualquier cosa que necesiten para mejorar su calidad de vida, en el entendido de que esto ha venido a afectar a todos y también de que la cuantía pues no es algo que verdaderamente pueda ser significativo…*

Fuente: elaboración propia

El cuadro 22 ofrece evidencia del impacto desigual que ha tenido la pandemia de Covid-19 en algunos grupos vulnerables de la población. Sin embargo, los efectos negativos de esta pandemia no sólo se darán en términos de infección y mortalidad relacionadas con el virus, sino también en términos de las

consecuencias de las acciones de mitigación. A medida que fue avanzando la pandemia, la mayoría de los gobiernos de todo el mundo finalmente se vieron obligados a implementar medidas drásticas de distanciamiento social y de suspensión de actividades no esenciales. Estas restricciones se han implementado con diferentes niveles de severidad, pero todas tienen en común un aumento significativo en el aislamiento social y el confinamiento dentro del hogar.

Las vías a través de las cuales las medidas de distanciamiento social y de suspensión de actividades tengan impactos desiguales en la población son múltiples, van desde experiencias desiguales de confinamiento dentro del hogar (por ejemplo, debido a la pérdida de empleos e ingresos, hacinamiento, acceso a espacios verdes y de recreación), pasando por los determinantes sociales de la salud (acceso reducido a los servicios de atención médica por razones distintas al Covid-19, ya que el sistema de salud se ve abrumado por la pandemia) y las desigualdades en las dinámicas familiares (adicción al alcohol o a las drogas y violencia intrafamiliar). Además, como parte de un análisis sistémico de la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19, también habrá que tomar en cuenta a las *Condiciones Intervinientes*, la siguiente sección presenta dicho análisis.

Opinión sobre las condiciones intervinientes en la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19

Las *Condiciones Intervinientes* son aquellos elementos que moldean, facilitan o limitan las estrategias diseñadas para superar un problema público. El análisis de estas condiciones sirve para contrarrestar la falsa presunción de que, con suficiente ingenio y recursos, cualquier problema social puede resolverse de manera consistente o de acuerdo a los objetivos anunciados. Al respecto, Subirats (1994) señala que esta presunción ha sido una fuente importante de fracasos y

frustraciones. Por esa razón, este autor sugiere que la evaluación de políticas también debería considerar el análisis de las condiciones de viabilidad de las acciones públicas. Dicho análisis se aboca a la revisión de los elementos facilitadores y restricciones presentes en la implementación de una política pública, que pueden ser de naturaleza social, política, administrativa, institucional, técnica o económica (Subirats, 1994).

Subirats (1994) también destaca el hecho de que, en el campo de las políticas públicas, el rango de opciones factibles o viables es severamente limitado por una variedad de restricciones. Por ejemplo, un análisis de viabilidad debe considerar a las restricciones presupuestarias como una variable importante. Sin duda, las respuestas a una pandemia deben ser oportunas, temporales y específicas para reducir eficazmente la propagación del contagio, así como los efectos negativos inherentes a dicha pandemia. Además, el número de personas que necesitan ayuda en una crisis sanitaria puede ser tan grande que parecen justificadas respuestas muy ambiciosas. Sin embargo, la dificultad de reunir recursos suficientes (a través de una reasignación presupuestaria, de deuda o de una combinación de ambas) puede ser una enorme restricción para canalizar los valiosos apoyos hacia los hogares más necesitados.

No obstante, una forma de superar las restricciones presupuestarias y de facilitar la respuesta a una pandemia es diseñar dicha respuesta sobre programas o bases de datos existentes y, posteriormente, sugerir mejoras o adaptar los programas a las necesidades específicas durante las semanas y meses siguientes. Probablemente, los programas existentes y los sistemas administrativos que los respaldan se establecieron por otras razones, no con la finalidad de generar una respuesta a la crisis sanitaria actual, por lo que no coinciden perfectamente con las necesidades que se están experimentando bajo la pandemia de Covid-19. Sin embargo, ofrecen un punto de partida para una respuesta urgente, a través de

vehículos existentes y posibles lecciones para el diseño de nuevos programas. Así, sólo comprendiendo el rol que juegan las condiciones intervinientes en la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19, podemos obtener un mejor conocimiento sobre el funcionamiento de dicha respuesta. En ese sentido, la siguiente nube de códigos ofrece una panorámica de los temas con más segmentos de texto codificado dentro de la categoría *Condiciones Intervinientes* (gráfica 24).

Gráfica 24
Segmentos codificados en la categoría *Condiciones Intervinientes*

Fuente: elaboración propia

Como se puede observar en la gráfica 24, las condiciones intervinientes más relevantes son la *Modificaciones a programas existentes, Presupuesto para implementar acciones de mitigación, Adaptación al entorno cambiante,* así como el *Respeto y seguimiento de las reglas.* Sobre estas categorías, el cuadro 23 presenta algunos ejemplos de pasajes de texto obtenidos a partir de las entrevistas semiestructuradas.

Cuadro 23
Ejemplos de opinión sobre la categoría *Condiciones Intervinientes*

Actividad	Persona entrevistada	Ejemplos de opinión
Modificaciones a programas existentes	F2DIF, 19 de noviembre, 2020.	*En el caso de alimentación, que es un recurso federal, cambió de un programa a otro […] son los 215 millones que se asignan a Morelos, cambiaron de un programa a otro. Con el producto que no se entregó a partir de marzo, abril y mayo se logró comprar las dotaciones de emergencia y a partir de agosto a diciembre se entregan desayunos a los padres de familia. Se hizo una conversión de los desayunos que no se entregaron durante 3 meses a dotaciones de emergencia […] se continúa con la dotación y nos quedamos con los programas alimentarios normales para adultos mayores, mujeres embarazadas, lactantes, menores […] fuimos creativos en todo el Sistema…*
	F2STC, 12 de noviembre, 2020.	*Es importante señalar que cada dirección, la Dirección de Desarrollo Cultural Comunitario, la Dirección de Artes Escénicas, la Dirección de Música y Festivales, la Dirección de Publicaciones, todas, de alguna manera, fueron adaptando sus programas para poder ser lo más incluyentes posibles […] sobretodo en el presupuesto que se tiene, evidentemente siempre en favor del artista local […] porque sí es poco […] el presupuesto se ha adaptado precisamente a apoyar como prioridad al artista morelense…*
	F2 SEDAGRO, 18 de noviembre, 2020.	*En el caso de arroz, por ejemplo, nosotros, el recurso era para otorgarles fertilizante o entregarles producto químico y al final se les entregó un subsidio económico para la cosecha del arroz. No cambió el fin, que fue apoyar a los arroceros, sin embargo, sí se modificó el concepto. Eso se tiene que adaptar, al proceso o a los tiempos que vamos, en el caso de las convocatorias, también se tuvieron que modificar los tiempos, yo convoco en enero, febrero, obviamente, tuve que convocar posteriormente, para poder invitar a la gente a participar en los programas…*
Presupuesto para implementar acciones de mitigación	F3SE, 17 de noviembre, 2020.	*nada más de docentes tenemos más de 15 mil, estamos hablando que nuestra matrícula supera los trescientos ochenta mil alumnos, entonces imagínense el tamaño de inversión que necesitamos […] la mayoría de las escuelas adolecen de un laboratorio o centro de cómputo, aunado a que, en esta contingencia, hemos tenido la mala fortuna de ser víctimas del vandalismo, donde nos han saqueado nuestros espacios informáticos y bueno, es muy difícil, pero si hablamos de una estimación […] es muy alta la inversión que se necesita, ahora no pudiéramos hacerlo con los recursos propiamente etiquetados, derivado a que vienen segmentados a un rubro de gasto y el rubro de infraestructura no está contemplado en nuestro presupuesto, tiene que ser un apoyo extraordinario, sí, porque si lo hacemos, pues es un desvío de recursos, aunque tengamos el ahorro, como ha sido durante este período, que muchas de las adquisiciones se han suspendido y no se han realizado […] ese es el tema, que aunque tengamos el recurso no es posible aplicarlo derivado a que está preestablecido aplicarlo en algunos rubros, de tal suerte que bueno si estamos entrampados…*
	F2SE, 17 de noviembre, 2020.	*Y bajo ese esquema, bueno, pues si se está trabajando, inclusive para este 2021, pues prever algunas partidas si es el caso, porque desafortunadamente recordemos que el recurso es un tema, es un círculo vicioso que si no hay actividad económica, no se pagan impuestos y, si no hay impuestos, pues no hay recursos, no hay presupuesto y al no haber presupuesto pues bueno es donde viene el recorte, desde la Federación para los subsistemas, para diferentes sectores, incluyendo educación, que esperemos que para este presupuesto 2021 no se dé así, porque al final del día nuestra cobertura y nuestro objetivo en el Plan Estatal de Desarrollo, así como en el Plan Nacional, es otorgar la cobertura al 100 por ciento…*
	F1SDS, 10 de noviembre, 2020.	*estamos todavía en el proceso de arrancar un programa que les dé un apoyo económico a estas personas […] desafortunadamente, pues nos castigaron este año con el tema del presupuesto […] por qué sucede, no hay*

		presupuesto, no hay una determinación específica para poder destinar fondos para ese tipo de situaciones en otro sector que no sea que no sea Salud, creo yo…
	F2SDS, 10 de noviembre, 2020.	*Por otro lado, también creo que ninguna de las dependencias habría considerado contar con un presupuesto para situaciones emergentes […] hemos vivido otras situaciones y nos agarran siempre a las prisas, no tenemos una educación en cómo atender situaciones no previstas…*
Adaptación al entorno cambiante	F1DIF, 19 de noviembre, 2020.	*Para llevar al éxito estas acciones se necesita equipo creativo para resolver estos retos y ante decretos de austeridad muy claros, nosotros necesitamos trabajar con lo que tenemos, transformarlo, utilizarlo y alcanzar el objetivo de mitigar los impactos de la pandemia en la población morelense que más lo necesita…*
	F1SA, 18 de noviembre, 2020	*la mayoría no estábamos acostumbrados a trabajar a través de plataformas digitales, esto nos llevó a reforzar estas herramientas, a enfocarnos en estos medios y de abril hasta la fecha estuvimos atendiendo de manera virtual […] la verdad es que estuvo muy padre porque nos dimos cuenta que también podemos trabajar a distancia y sin un recurso adicional, o sea, realmente el Gobierno cuenta con la tecnología suficiente, lo que nos ha permitido, hasta la fecha, en un semáforo amarillo, que prácticamente todos los administrativos ya estemos de vuelta en las instalaciones…*
Respeto y seguimiento de las reglas	F3SG, 13 de noviembre, 2020.	*y en los municipios también hay otra cosa, medio participaban, hay municipios que llegábamos nosotros y los mismos de Cuautla, el Director de Mercados, iba y decía ahí viene el […] póngase el cubrebocas, y "no hay ningún problema, no les van a cerrar", ellos incitaban a que no se cumplieran las reglas...*
	F3DIF, 19 de noviembre, 2020.	*También nos damos cuenta que la población si acata las medidas, para obtener sus beneficios y se fueron adaptando con el tiempo. Nos damos cuenta que si podemos ayudarnos entre todos, siempre y cuando haya un orden…*

Fuente: elaboración propia

En el cuadro 23 es posible identificar la forma en que el Gobierno de Morelos rediseñó algunos de sus programas o actividades con el objetivo de redireccionarlos hacia la mitigación de los efectos negativos de la pandemia. Lo anterior está vinculado también a los procesos de adaptación que han tenido que instrumentar muchas de las entidades y dependencias el Gobierno de Morelos para hacer frente a una pandemia en un escenario de escasez de recursos y relativo respeto a las medidas de mitigación. Sin duda, éstas y otras condiciones intervinientes han moldeado las estrategias diseñadas por el Gobierno de Morelos para hacer frente a la pandemia de Covid-19. Así, para concluir con las categorías propuestas en el modelo de Glaser y Strauss (2017), sólo hace falta analizar los resultados y consecuencias de dichas estrategias.

Opinión sobre los resultados y consecuencias de las estrategias diseñadas por el Gobierno de Morelos para hacer frente a la pandemia de Covid-19

Un enorme desafío en los procesos de evaluación es identificar qué parte de los resultados es atribuible a las políticas públicas, sobre todo en cadenas causales extensas y complejas, que van desde las actividades y productos, hasta los cambios de comportamiento y los impactos inducidos por dichas actividades y productos. Además, evaluar la efectividad de las estrategias diseñadas para hacer frente a una pandemia es un proceso sumamente crítico. Sin duda, se intenta examinar en qué medida se han logrado los resultados previstos por ese conjunto de estrategias para identificar los ajustes necesarios para mejorar su efectividad. Así, la información generada a partir de esta evaluación permitiría mejorar el diseño de la respuesta implementada. De esta forma, durante el proceso de entrevistas semiestructuradas se preguntó a los informantes sí el conjunto de estrategias diseñadas por el gobierno de Morelos había sido capaz de asegurar una respuesta efectiva a la pandemia de Covid-19, a lo que un informante declaró:

> Si, toda vez que no se rebasó la capacidad hospitalaria y no se saturó el sistema hospitalario (entrevista F1SS, 27 de octubre, 2020).

Cabe señalar que la declaración de F1SS es consistente con la información provista por el Gobierno Federal respecto a los porcentajes de ocupación hospitalaria, donde Morelos (a principios del mes de febrero de 2021) no presentaba saturación en las camas de hospitalización general, ni en las camas con ventilador o en las camas de cuidados intensivos (cuadro 24).

Cuadro 24
Ejemplos de opinión sobre la categoría *Condiciones Intervinientes*

Ocupación de camas en hospitalización general		Ocupación de camas con ventilador		Ocupación de camas con ventilador UCI	
Estado	**% Ocupación**	**Estado**	**% Ocupación**	**Estado**	**% Ocupación**
Ciudad de México	76.77	Ciudad de México	68.86	Tlaxcala	100
México	72.83	México	57.98	Ciudad de México	86.44
Morelos	67.22	Nuevo León	54.94	Yucatán	76.31
Puebla	66.73	Aguascalientes	54.91	Nuevo León	75.83
Guanajuato	60.7	Tlaxcala	50.33	Zacatecas	75
Guerrero	59.8	Morelos	48.64	Querétaro	74.28
Hidalgo	58.62	Colima	47.25	México	72.59
Querétaro	49.67	Hidalgo	46.85	Aguascalientes	63.54
Nuevo León	47.96	Oaxaca	46.28	Puebla	63.12
Oaxaca	47.66	Puebla	41.77	Oaxaca	62.36
Nayarit	47.51	Michoacán	41.3	Guanajuato	58.94
Michoacán	42.76	Veracruz	40.93	Durango	51.35
Veracruz	40.58	Jalisco	39.92	Tabasco	49.5
Colima	40.1	Baja California	39.47	Jalisco	46.79
Jalisco	38.87	San Luis Potosí	38.77	Tamaulipas	46.15
Zacatecas	38.33	Querétaro	36.89	Morelos	45
Baja California Sur	37.54	Guerrero	35.84	Baja California	44
Aguascalientes	33.6	Tabasco	35.33	Veracruz	41.95
Tlaxcala	33.11	Guanajuato	34.34	Hidalgo	41.89
Sonora	32.95	Nayarit	33.12	Sinaloa	39.81
Durango	32.02	Zacatecas	32.93	Guerrero	37.73
Sinaloa	31.69	Sinaloa	29.71	Michoacán	35.89
San Luis Potosí	28.67	Baja California Sur	27.36	Baja California Sur	33.33
Baja California	25.43	Coahuila	26.64	Coahuila	31.42
Coahuila	21.93	Sonora	25.27	Chihuahua	30.63
Quintana Roo	21.73	Tamaulipas	24.03	Quintana Roo	29.33
Tamaulipas	20.36	Yucatán	23.93	San Luis Potosí	29.06
Tabasco	18.6	Durango	21.48	Colima	26.08
Yucatán	14.62	Chihuahua	21.13	Sonora	21.87
Chihuahua	14.16	Quintana Roo	18.13	Chiapas	16.17
Chiapas	10.48	Chiapas	12.64	Nayarit	13.33
Campeche	4.21	Campeche	5.97	Campeche	9.37

Fuente: elaboración propia con datos del Sistema de Información de la Red IRAG. Disponible en: https://www.gits.igg.unam.mx/red-irag-dashboard/reviewHome (consulta: 11 de febrero de 2021).

En el cuadro 24 se observa que Morelos, en febrero, tuvo una ocupación máxima de 67.22% de camas en hospitalización general, de 48.64% de camas con ventilador y de 45% en camas con ventilador UCI. En el mismo sentido, es posible observar que el indicador "Porcentaje de camas generales ocupadas en los hospitales de la Red hospitalaria para la atención de Infecciones Respiratorias Agudas Graves (Red IRAG)" disminuyó de 18% en junio a 15% en diciembre de 2020. Mientras que el indicador "Porcentaje de camas con ventilador ocupadas en los hospitales de la Red IRAG" pasó de 13% en junio a 10% en diciembre (véase anexo 5). No obstante, la información anterior sólo aporta evidencia de los resultados en salud. Por ello, en el cuadro 25 se presentan segmentos de texto codificado sobre otros resultados de la respuesta a la pandemia de Covid-19.

Cuadro 25
Ejemplos de opinión sobre los resultados y consecuencias de la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19

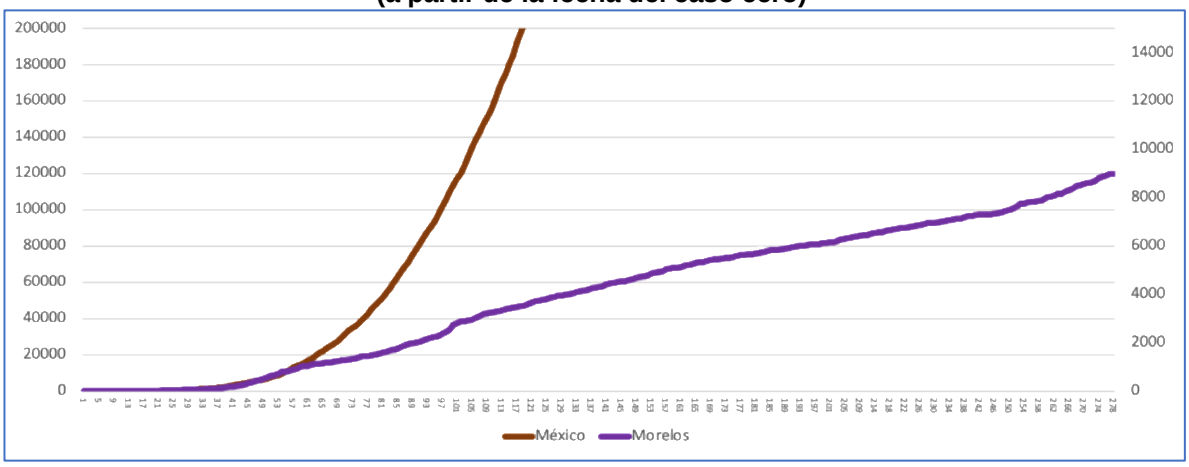
Actividad	Persona entrevistada	Ejemplos de opinión
Resultados en salud	F2SS, 06 de noviembre, 2020.	*en Morelos presentamos una curva bimodal en el primer brote y tuvimos una disminución […] ahorita estamos en una meseta prácticamente […] ahorita estamos en una de las situaciones más bajas en el año que hemos tenido, de contagios de Coronavirus…*
	F2SG, 13 de noviembre, 2020	*Nosotros damos un seguimiento diario, vía zoom, a los casos confirmados y sospechosos, negativos, así como a las camas de hospitalización diaria con el ISSSTE y con el IMSS para ver qué capacidad hay de hospital aun disponible, tuvimos una fuerte alza como por ahí de agosto, agosto fue cuando empezamos a subir, al día de hoy estamos como en un 20% en la capacidad hospitalaria…*
Resultados económicos	F2SDET, 12 de noviembre, 2020.	*Yo te diría que al día de hoy tenemos pocas empresas que hayan sucumbido a la pandemia, a lo mejor igual no son totalmente sinceras en cuanto a la situación que pudieran estar pasando, pero pues la manera de poderlos apoyar fue, en algunos casos con 8 y en otros hasta 10 meses para que no pagaran su financiamiento…*
	F1SH, 18 de noviembre, 2020.	*jugamos mucho de la mano del coordinador y con su personal […] tratando de reportar buenas cifras en meta recaudatoria, vamos muy bien. Algunas ya se cumplieron. Tenemos creo que el 95 por ciento de metas cumplidas y hay unas que se cumplirían ahorita en el cierre del mes, prácticamente diciembre, este diciembre vamos a estar generando un aumento en las metas […] les quiero aclarar, fueron inicialmente unas y por efectos de la pandemia se ajustaron las metas recaudatorias, tanto con hacienda federal como estatal […] pero las cifras ajustadas ya se están cumpliendo en su totalidad y tenemos superávit de las metas programadas por tema pandemia, son como el efecto de la recuperación económica que se puede evaluar en el estado…*
Resultados sociales	F2DIF, 19 de noviembre,	*Humanamente es complicado pero la voluntad del equipo ha podido ayudar y marcar la diferencia para atender a más de 50,000 personas, 100,000*

	2020.	*dotaciones. Mas de 4 millones de apoyos […] a la población necesitada*
	F2SE, 17 de noviembre, 2020.	*ante la pandemia se han llevado a cabo cambios significativos que serán en beneficio económico y en tiempo, tales como los cursos en línea, nosotros por ejemplo podríamos abrir una oferta de maestría en línea para que no tenga que estar siendo presencial, la capacitación de los docentes y administrativos también fue en línea, entonces eso también desahoga la economía porque no nos tenemos que estar trasladando a otro lado […] esto llegó para quedarse, la verdad es que yo creo que son muchos beneficios, bien es cierto nos agarró, como dicen en curva, pero realmente ha sido una enseñanza muy grande para todos y estamos capitalizando nosotros todo lo bueno que está cayendo…*

Fuente: elaboración propia

Del cuadro 25 se deduce que las personas entrevistadas asocian a la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19 con buenos resultados en materia de salud. Al respecto refieren, como ya se había comentado, que la pandemia no ha rebasado la capacidad hospitalaria del estado e incluso se ha controlado el incremento de contagios de SARS-CoV-2. Nuevamente, a partir de cifras oficiales se pueden confirmar tales aseveraciones. En este sentido, la gráfica 25 presenta el comportamiento de las curvas epidémicas de casos confirmados en México y en Morelos a partir del caso cero. Como se puede observar en dicha gráfica, la curva epidémica de Morelos tiene un menor crecimiento respecto a la curva nacional.

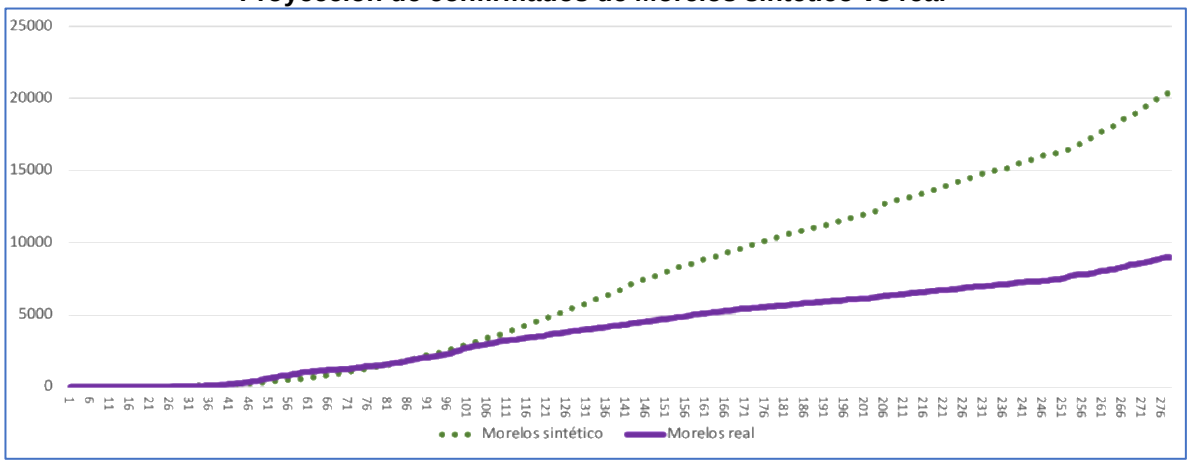
Gráfica 25
Curvas epidémicas de casos confirmados acumulados por día en México y Morelos (a partir de la fecha del caso cero)



Fecha de reporte del caso cero en México: 28-feb-2020
Fecha de reporte del caso cero en Morelos: 17-mar-2020
Fuente: proporcionada por la Secretaría de Salud de Morelos

En el mismo sentido, la gráfica 26 muestra la diferencia entre la tendencia de casos reales confirmados versus la proyección de casos que hubieran correspondido a la entidad de acuerdo a su proporción de población nacional. Cómo se puede observar, hay una notable diferencia entre la proyección de casos sintéticos[35] versus la tendencia de casos reales. Además, el control de los contagios también puede ser observado a la hora de analizar el promedio de casos confirmados de SARS-CoV-2 que se ha presentado al día por mes en el estado de Morelos (gráfica 27).

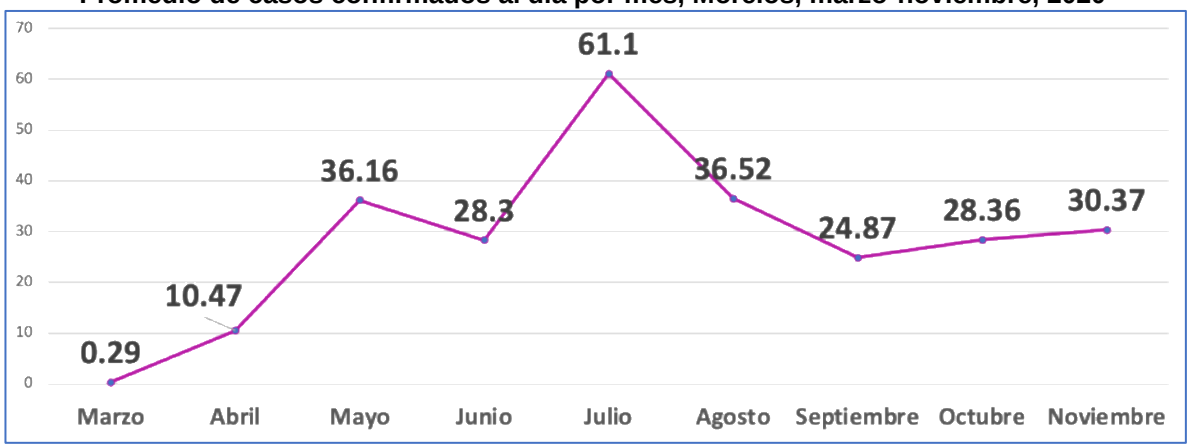
Gráfica 26
Proyección de confirmados de Morelos sintético vs real



Fuente: proporcionada por la Secretaría de Salud de Morelos

[35] Para calcular los casos sintéticos, la Secretaría de Salud de Morelos consideró que esta entidad podría contribuir con, al menos, 1.6% de los casos confirmados de Covid-19 a nivel nacional, pues es una proporción similar al porcentaje de la población morelense dentro de la población nacional. Así, si se hubiera confirmado esa proyección, tras 9 meses de pandemia, se hubieran superado los 20 mil casos positivos de Covid-19 en Morelos. No obstante, el comportamiento real de la pandemia ubicó en menos de 10 mil los casos positivos (gráfica 26). Sin embargo, no existe evidencia que permita asegurar que esto es una prueba de la efectividad de las medidas de mitigación de la pandemia implementadas por el Gobierno de Morelos. Al respecto, es necesario reiterar que en esta entidad federativa no se realizaron pruebas masivas de detección de coronavirus, por lo cual puede existir un sub-registro de casos confirmados.

Gráfica 27
Promedio de casos confirmados al día por mes, Morelos, marzo-noviembre, 2020



Fuente: proporcionada por la Secretaría de Salud de Morelos

En cuanto a los resultados económicos, las personas entrevistadas señalan que éstos se han hecho visibles en el escaso número de empresas que ha cerrado sus operaciones durante la pandemia, así como en el cumplimiento de las metas de recaudación fiscal programadas para 2020. No obstante, en este rubro, las cifras oficiales no coinciden con la percepción de las personas entrevistadas. Por ejemplo, en el indicador "Derrama Económica por turismo" se muestra que para el tercer trimestre de 2020 ocurrió una caída en esta actividad de casi 40% con respecto al primer trimestre del mismo año (lo que equivale a 219.6 millones de pesos). Asimismo, respecto a la "Tasa de desocupación" en Morelos, se observa un aumento de 1.96% en el primer trimestre de 2020 a 3% para el tercer trimestre. Por otro lado, el Producto Interno Bruto (PIB) de Morelos que había caído ya en 2019, al cierre del segundo trimestre de 2020 tuvo una variación porcentual de -21.0% pero tuvo una recuperación de 13.5% durante el tercer trimestre[36], lo que lo colocó dentro de las entidades con fuerte caída, pero no tan fuerte como otras

[36] Ver https://inegi.org.mx/app/indicadores/?tm=0&t=10000210#D10000210

entidades del centro de país (CDMX, Tlaxcala, Hidalgo) y más lejos aún de la fuerte caída que tuvieron Quintana Roo y Baja California Sur [37].

Finalmente, las personas entrevistadas identifican como buenos resultados (de la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19) en materia social, a la entrega de dotaciones y apoyos que han recibido los grupos vulnerables del estado, así como al éxito de la adaptación de las actividades educativas a distancia. Al respecto, no es posible comprobar los efectos de las dotaciones alimentarias y de los apoyos que están recibiendo los grupos vulnerables, pues los resultados de los indicadores de carencia alimentaria, seguridad social y acceso a servicios básicos en la vivienda aún no han sido publicados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Este consejo calcula estos indicadores como parte de la medición de la pobreza multidimensional, pero la información sólo está disponible hasta 2018. Por lo que no se puede realizar el comparativo con 2020, sino hasta que esté disponible la información.

En cuanto a los resultados educativos, las cifras oficiales corroboran las afirmaciones de las personas entrevistadas. Por ejemplo, en dos indicadores desglosados por nivel educativo: “Eficiencia Terminal por nivel educativo” y “Abandono Escolar por nivel educativo” existe evidencia de los resultados de la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19. En el primer caso, se observa que la eficiencia terminal se mantiene casi igual entre los tres ciclos escolares (2018-2019, 2019-2020, 2020-2021), incluso en nivel secundaria hay un ligero aumento. Por su parte, en el segundo caso, el abandono escolar se reduce ligeramente en todos los ciclos escolares (anexo 5).

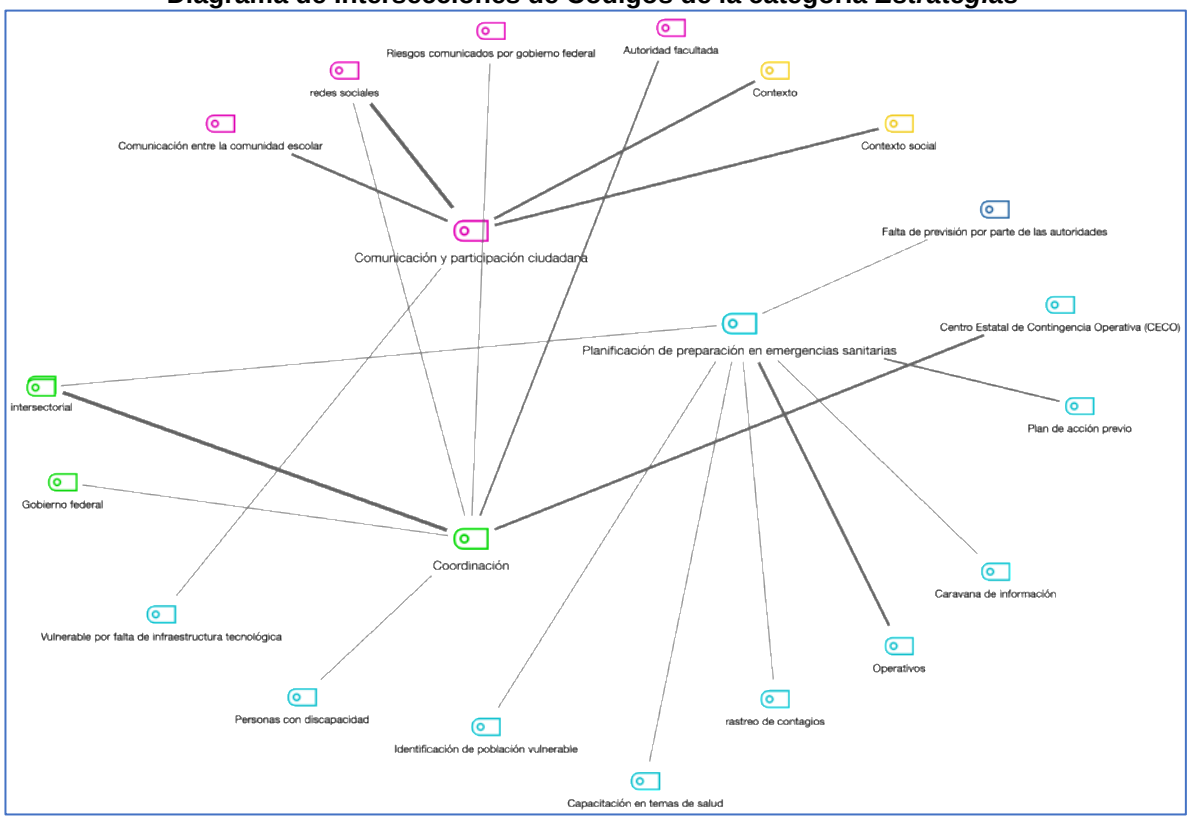
[37] Ver https://inegi.org.mx/temas/itaee/#Informacion_general

Con este último resultado se da por concluida la fase de codificación axial. Durante esta fase se pudo ver cómo cada una de las categorías propuestas en el modelo de codificación axial de Glaser y Strauss (2017), se iba fundamentando en los fragmentos de las entrevistas realizadas. En esta fase, como se ha comentado anteriormente, se seleccionó una gran cantidad de pasajes de las entrevistas para fundamentar las opiniones sobre la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19 en datos empíricos. Como siguiente paso, se realizará el análisis de codificación selectiva.

Resultados de la codificación selectiva

Como se mencionó previamente, el propósito de la fase de codificación selectiva consiste en seleccionar una categoría central en torno a la que se organizan, se integran y se agrupan algunas de las categorías identificadas en la codificación axial. En ese sentido, este análisis ofrece una panorámica general de las relaciones existentes entre las categorías más relevantes que fueron identificadas durante el proceso de codificación. El análisis intenta describir patrones y pautas existentes en los datos, así como las razones por las que éstas ocurren. Una herramienta que resulta de gran ayuda en esta fase es un Diagrama de Intersecciones de Códigos, que se erige en un elemento analítico que ayuda al investigador a establecer relaciones, implicaciones y consecuencias entre las categorías de análisis, tanto a nivel micro como macro (Glaser y Strauss, 2017). También le ayuda a situar el fenómeno en su contexto, aportando una visión gráfica de las relaciones entre el fenómeno y las categorías. A continuación, se presenta el diagrama de intersecciones de códigos de una de las categorías más importantes en este proceso de evaluación: las *Estrategias* de respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19 (gráfica 28).

Gráfica 28
Diagrama de Intersecciones de Códigos de la categoría *Estrategias*



Fuente: elaboración propia

Tal y como se había identificado previamente, dentro de la categoría *Estrategias,* las tres categorías de primer orden más relevantes fueron: *Planificación de preparación en emergencias sanitarias, Coordinación* y *Comunicación y participación ciudadana*. En ese sentido, dentro del diagrama anterior se pueden identificar relaciones entre códigos, al interior de cada categoría y entre códigos de las tres diferentes categorías. Por ejemplo, dentro de la categoría *Comunicación y participación ciudadana*, es notable que el principal canal de comunicación utilizado por el Gobierno de Morelos para difundir información sean las redes sociales, esto es visible en el grosor de la línea que comunica a ambas categorías, lo que hace referencia a una mayor co-ocurrencia de códigos. Asimismo, también es perceptible que una de las actividades principales en esta categoría es la comunicación entre la comunidad escolar. Por último, llama la atención que la

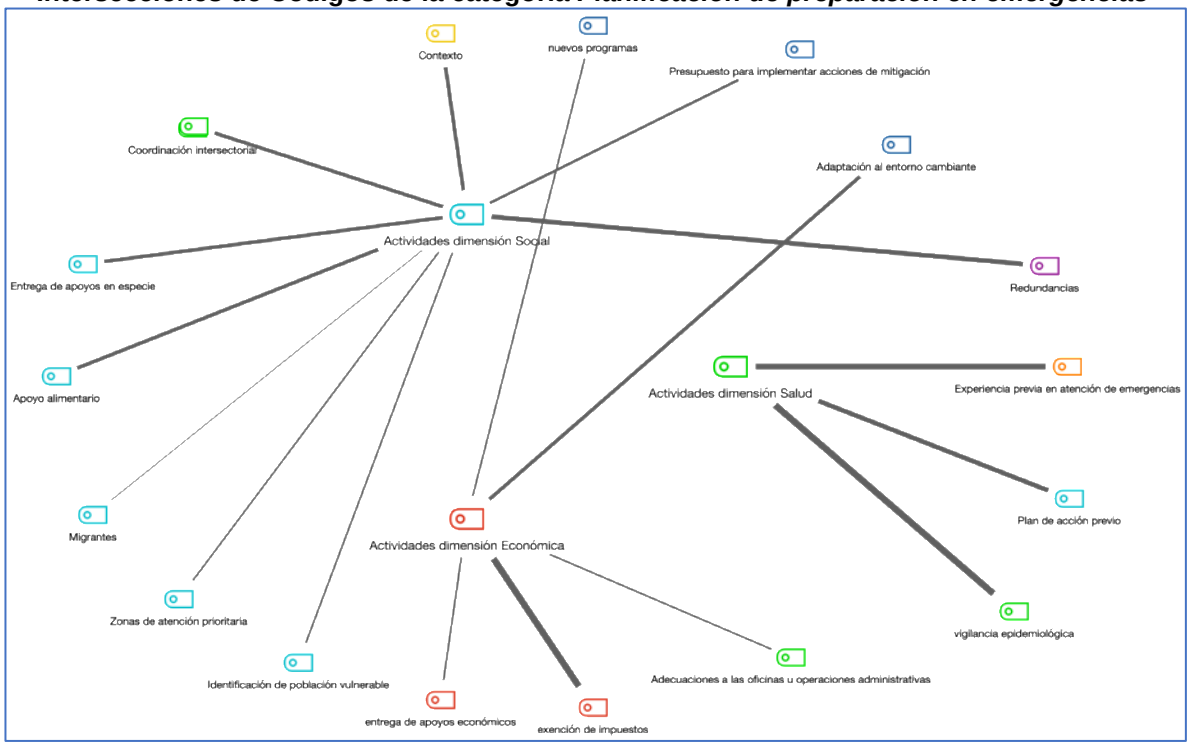
categoría *Comunicación y participación ciudadana* tenga una co-currencia de códigos con las categorías de *Vulnerable por falta de infraestructura tecnológica* y *Contexto social*. La primera de esas relaciones pudiera derivarse de la existencia de grupos vulnerables que, por falta de computadoras, teléfonos e Internet, pudieran estar incomunicados y no recibir las acciones y apoyos de parte del Gobierno de Morelos. La segunda relación podría ser un indicio para identificar posibles explicaciones (en el contexto social) a la escasa participación ciudadana en las acciones de respuesta a la pandemia.

En otro orden de ideas, en la gráfica 29, también se puede constatar que dentro de la categoría *Planificación de preparación en emergencias sanitarias,* la actividad más relevante son los operativos implementados por el gobierno de Morelos como parte de sus acciones de mitigación de la pandemia. En menor medida, también se puede identificar que el diseño de un *Plan de acción previo* es una actividad relevante dentro de esta categoría. Otro hallazgo de este análisis de la categoría *Planificación de preparación en emergencias sanitarias* es una co-currencia de códigos con las categorías de *Coordinación intersectorial* y *Falta de previsión por parte de las autoridades* (esta última es una variable de la categoría *Condiciones intervinientes*). La primera de esas relaciones apunta a una notable interdependencia entre la planificación de la respuesta y las labores de coordinación intersectorial al interior del Ejecutivo estatal. La segunda resulta sorprendente, pues revela que, dentro de las tareas de planificación de la respuesta, alguno de los informantes ubicó cierta falta de previsión por parte de las autoridades involucradas.

Por último, dentro de la categoría *Coordinación* es visible que la actividad más relevante es la coordinación intersectorial y que existe una notable co-currencia de códigos con la categoría *Centro Estatal de Contingencias Operativas (CECO)* (de la categoría *Planificación de preparación en emergencias sanitarias*). La anterior

relación reafirma la interdependencia entre la planificación de la respuesta y las labores de coordinación, señalada en el párrafo anterior y ofrece evidencia acerca de la importancia del CECO como un órgano coordinador de la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19. Profundizando en el análisis de la categoría *Planificación de preparación en emergencias sanitarias*, se retoman, nuevamente, tres de sus sub-categorías más relevantes: las actividades de la Dimensión de Salud, de la Dimensión Económica y de la Dimensión Social. El objetivo es identificar las relaciones entre estas tres categorías. A continuación, se presenta el respectivo diagrama de intersecciones de códigos (gráfica 29).

Gráfica 29
Intersecciones de Códigos de la categoría *Planificación de preparación en emergencias*



Fuente: elaboración propia

Del diagrama anterior es posible extraer varias reflexiones de las relaciones existentes en estas tres categorías. Comenzando por las *Actividades de la Dimensión Social,* es posible identificar que dos de sus actividades más

importantes son: la *Entrega de apoyos en especie* y el *Apoyo alimentario.* En ese sentido, hay que recordar que tanto la Secretaría de Desarrollo Social (Sedeso) como el Sistema para el Desarrollo Integral de las Familias (DIF) llevan a cabo la entrega de alimentos y otros apoyos en beneficio de la población vulnerable más afectada por la pandemia. Incluso, esa pudiera ser la razón por la cual la categoría *Actividades de la Dimensión Social* guarda cierta co-currencia de códigos con la categoría *Redundancias.* En efecto, tal y como se presentó en el análisis previo sobre huecos, redundancias y fugas, ya se había identificado la existencia de duplicidad entre las actividades de Sedeso y del DIF en cuanto a sus programas alimentarios. Además, esta categoría también tiene co-ocurrencia de códigos con las categorías de *Coordinación Intersectorial, Contexto y Presupuesto para implementar acciones de mitigación.* Lo anterior es indicativo de que existe un uso intensivo de coordinación intersectorial en las actividades sociales, que muchas de estas actividades están dirigidas a atender un fenómeno de carácter sindémico y que varias de ellas se han visto limitadas por la falta de presupuesto.

En cuanto a las *Actividades de la Dimensión Económica*, se puede observar que una de sus actividades más importantes ha sido la exención de impuestos.[38] Asimismo, esta categoría contempla co-ocurrencia de códigos con las categorías *Nuevos programas, Adaptación al entorno cambiante* (ambas de la categoría *Condiciones Intervinientes*) y *Adecuaciones a las oficinas u operaciones administrativas.* En ese sentido, se puede identificar que varias de las actividades de la dimensión económica son nuevas y han sido diseñadas *ex profeso* para atender los efectos negativos de la pandemia. También es posible sugerir que muchas de las actividades económicas han intentado adaptarse al constante

[38] De los primeros tres trimestres de 2020, el Gobierno de Morelos implementó 4 acciones o programas de política fiscal para atender los efectos negativos de la pandemia, entre ellas, las siguientes: se difirió el pago del impuesto del Refrendo de los Derechos de Control Vehicular (hasta el 31 de diciembre), también del Impuesto sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal (hasta el 17 de septiembre) y del Impuesto sobre la Prestación de Servicios de Hospedaje (hasta el 30 de junio).

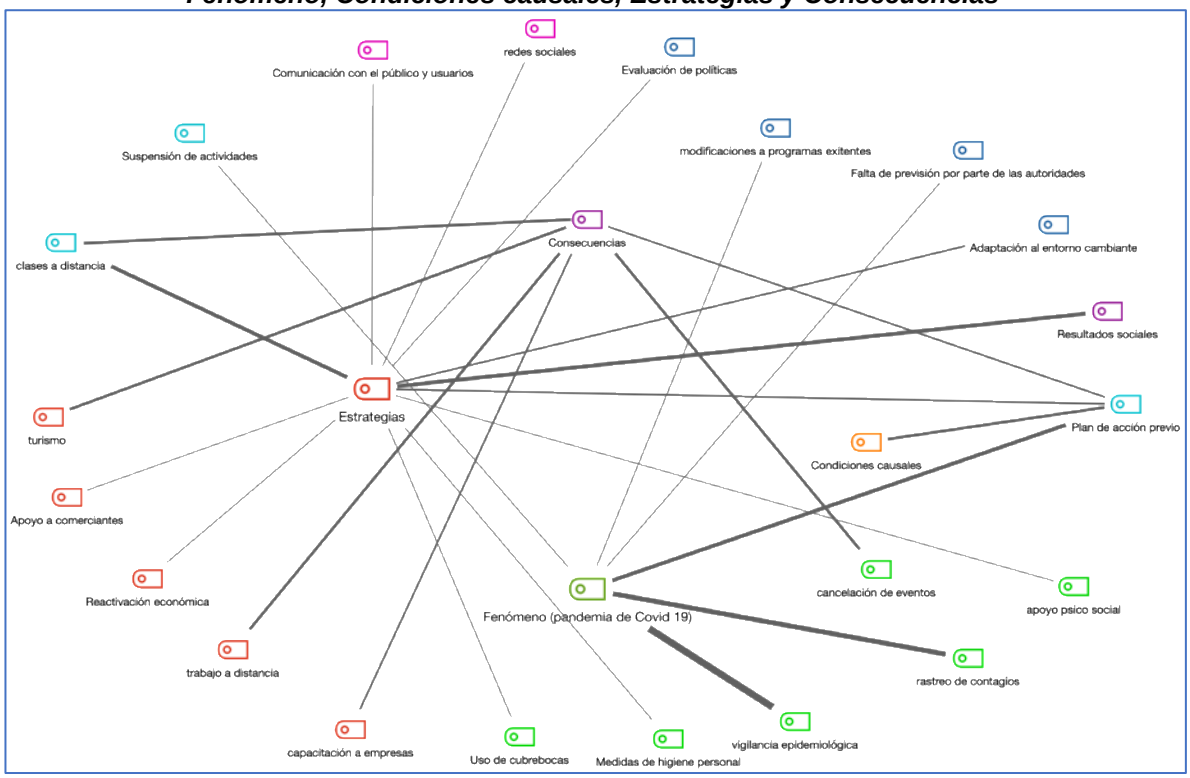
entorno cambiante generado por la pandemia. Finalmente, a través de la ocurrencia de códigos en la categoría: *Adecuaciones a las oficinas u operaciones administrativas,* es posible observar una relación estrecha entre las actividades de la dimensión social y de la dimensión salud, pues esta es una actividad en la que dependencias de ambos sectores (Secretaría de Administración y Secretaría de Salud) se involucran activamente y toman decisiones respecto al cierre de oficinas, sanitizacion y adaptación de espacios de trabajo y reanudación de actividades.

Finalmente, en las *Actividades de la Dimensión Salud* queda claro que su actividad más relevante es la vigilancia epidemiológica. En lo que respecta a la co-ocurrencia de códigos, hay claras relaciones entre las actividades de la dimensión de salud y las categorías: *Experiencia previa en atención de emergencias* (de la categoría *Condiciones Causales*) y *Plan de acción previo* (otra categoría de primer orden que forma parte de las actividades de *Planificación de preparación en emergencias sanitarias).* Ambas co-ocurrencias están relacionadas con el hecho de que las actividades de la dimensión de salud se han diseñado con base en la experiencia previa en la atención de otras emergencias sanitarias y que dichas actividades fueron planeadas, de manera anticipada, por los diferentes comités y consejos que se formaron para planificar la respuesta a la pandemia de Covid-19. Lo anterior también se identificó como parte del análisis de contenido de las entrevistas semiestructuradas aplicadas a funcionarios del sector salud. Al respecto, uno de ellos señaló lo siguiente:

> …desde diciembre nosotros prácticamente nos preparamos en activar todos los mecanismos que tenemos en epidemiología y en salud pública para proteger a la población. Eso incluye desde la activación del Comité Estatal de Seguridad en Salud y 72 consejos, comités y comisiones, de los cuales 22 son específicos en salud. Esos 22 los aperturamos permanentemente y comenzamos con las estrategias para contener la situación y mitigar (entrevista F1SS, 13 de noviembre, 2020).

El último ejercicio de esta fase de codificación selectiva consistió en examinar la cadena causal propuesta en el modelo de Glaser y Strauss (2017) para clarificar las relaciones entre un fenómeno, sus causas y consecuencias y las estrategias de aquéllos que están implicados en dicho fenómeno. Tal cadena causal puede visualizarse en la gráfica 30.

Gráfica 30
Diagrama de Intersecciones de Códigos de las categorías
Fenómeno, Condiciones causales, Estrategias y Consecuencias



Fuente: elaboración propia

En este último diagrama de intersecciones de códigos se observan varias relaciones interesantes entre las categorías analizadas. Una de las más destacadas es la relación entre la categoría *Fenómeno* y la categoría *Vigilancia epidemiológica.* Lo anterior nos ofrece evidencia de que la vigilancia epidemiológica es la actividad que más veces fue mencionada (durante las entrevistas semiestructuradas) como parte del conjunto de estrategias diseñadas e

implementadas por el Gobierno de Morelos como respuesta a la pandemia de Covid-19, el incidente o acontecimiento central a cuya gestión se dirigió un enorme conjunto de acciones. En el mismo tenor, el *Rastreo de contagios* y el *Plan de Acción Previo* también son dos de las categorías que guardan una estrecha relación con esta categoría de *Fenómeno.* Así, la mayoría de las personas entrevistadas intentó explicar la presencia de este fenómeno en términos de las actividades sanitarias y de la elaboración del plan para hacer frente a dicha pandemia.

Por otro lado, la categoría *Consecuencias* tiene cierta co-ocurrencia de códigos con las categorías *Turismo, Trabajo a distancia, Capacitación a empresas, Cancelación de eventos* y *Clases a Distancia.* Esta serie de relaciones nos indican que las personas entrevistadas identifican como principales consecuencias de la pandemia a las afectaciones sufridas en materia de turismo y en la cancelación de eventos sociales (en su mayoría bodas y fiestas, pues el estado de Morelos se especializa en este nicho turístico) así como en las adaptaciones que han sufrido las actividades educativas y laborales como consecuencia de la pandemia, tales como las clases y la modalidad de trabajo a distancia, así como la capacitación que han recibido las empresas morelenses para adaptarse a la nueva normalidad.

Finalmente, dentro de la gráfica 28, es posible observar cierta co-ocurrencia de códigos entre la categoría *Estrategias* y la categoría *Clases a Distancia.* De nueva cuenta, lo anterior es indicativo de que las personas entrevistadas consideran a las clases de la distancia como una de las principales estrategias para hacer frente a la pandemia de Covid-19. Asimismo, en este diagrama se visualiza cierta relación entre la categoría *Estrategias* y la categoría *Resultados sociales.* Esta última co-ocurrencia de códigos ofrece evidencia de que las personas entrevistadas asocian, principalmente, a los resultados sociales como un efecto de las estrategias implementadas por el gobierno de Morelos como respuesta a la

pandemia. Con este último diagrama se concluye el proceso de codificación selectiva. De esta forma, a partir de la información recopilada a través de las entrevistas semiestructuradas y de su respectivo análisis de contenido, a continuación, se presenta una matriz para evaluar la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19. Dicha matriz se construyó basándose en los supuestos teóricos y observaciones empíricas de los efectos de las acciones de mitigación de la pandemia en materia de salud, así como en los sectores económico y social del estado de Morelos. Así, el diseño de la matriz se inspira en una teoría explícita del cambio a lo largo de la cadena causal, desde los insumos y productos de la respuesta hasta los resultados y los impactos finales.

Matriz para el análisis de resultados de la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19

Después de concluir el proceso de codificación, el siguiente paso fue el desarrollo de una matriz para el análisis de resultados de la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19. Esta matriz intenta vincular cada pregunta de la guía de entrevistas semiestructuradas con criterios de evaluación específicos. De esta forma, la matriz que se presenta en el cuadro 26 se inspira en el marco de referencia a partir del cual se evaluó la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19[39] y contempla los criterios de evaluación, los estándares de medición, así como los ejes temáticos de la guía de entrevista semiestructurada donde se insertaron las preguntas formuladas a las personas entrevistadas durante la investigación de campo.

Cada criterio de evaluación contemplado en la matriz se calificó en función del grado en que el Gobierno de Morelos cumplió con los estándares de medición

[39] Este marco de referencia se deriva de la Teoría de Cambio propuesta en la figura 1.

definidos en dicha matriz. Para ello, se utilizó una escala de 4 puntos, la cual se describe a continuación:

- **4 = cumplió completamente/en su mayor parte con el estándar** (se lograron todos o la mayoría de los estándares de medición)
- **3 = cumplió parcialmente con el estándar** (se lograron sólo algunos de los estándares de medición)
- **2 = cumplió mínimamente con el estándar** (se alcanzó al menos uno de los estándares de medición)
- **1 = el estándar no se cumplió en absoluto** (no se logró alcanzar ninguno de los estándares de medición)

Con el fin de brindar una visualización de los resultados de esta evaluación, la puntuación se codificó también por colores utilizando un sistema de semáforo con cuatro colores: verde para la puntuación 4, amarillo para 3, naranja para 2 y rojo para 1. La presentación de los resultados se muestra más adelante utilizando un tablero de control con las puntuaciones codificadas por colores. Esto ofrece una identificación visual de las tendencias, los logros y las brechas en la respuesta del Gobierno de Morelos frente a la pandemia de Covid-19.

Cuadro 26
Matriz para el análisis de resultados de la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19

Criterio de evaluación	Estándar de medición	Eje temático de la guía de entrevista semiestructurada	Preguntas formuladas
Preparación	La existencia de mecanismos de mitigación del riesgo de crisis sanitarias en la entidad	Planificación de la preparación	¿Cómo se preparó su área para responder a la pandemia de Covid-19? ¿Qué tipo de respuesta se diseñó y cómo se abordaron los problemas creados por la pandemia de Covid-19?
	El grado en que los mecanismos de mitigación de riesgos se pusieron en funcionamiento de manera efectiva al inicio de la pandemia	Planificación de la preparación	¿Cuáles fueron las acciones que su dependencia emprendió durante la pandemia?
Relevancia	La medida en que las actividades de respuesta abordaron adecuadamente las necesidades de los habitantes de Morelos durante la pandemia	Planificación de la preparación	¿Qué tan relevantes fueron esas acciones para atender el nuevo entorno creado por la pandemia?
	El grado en que las actividades de respuesta se correspondieron con el mandato del gobierno estatal.	Instrumentos legislativos o de política pública	¿Se disponía de un marco legal nacional/subnacional para hacer cumplir las medidas de respuesta a la pandemia de Covid-19 en Morelos?
Oportunidad	Las acciones de respuesta se llevaron a cabo de manera oportuna. Se instrumentó una respuesta en menos de 45 días desde el inicio de la pandemia (11 de marzo de 2020, según lo declarado por la OMS)	Planificación de la preparación	¿Qué tan oportuna fue la respuesta? Cuando la OMS emitió la declaración de pandemia ¿podría indicarme la forma en como su dependencia se preparó para dar respuesta a los efectos de ésta?
Adaptabilidad	La medida en que el Gobierno de Morelos realizó los cambios necesarios en su programa de trabajo para dar continuidad a sus funciones básicas durante la pandemia. El grado en que el Gobierno de Morelos realizó los cambios necesarios en su programa de trabajo para brindar una respuesta específica a la pandemia de Covid-19 La medida en que el Gobierno de Morelos ideó nuevas formas de trabajar y cumplir su mandato en un entorno conflictivo sin precedentes provocado por la pandemia.	Instrumentos legislativos o de política pública Coordinación y colaboración intersectorial	¿Se adoptaron nuevas leyes o políticas durante la respuesta? En caso afirmativo, describa el proceso de generación de dichas leyes o políticas. ¿La pandemia provocó cambios a largo plazo en los marcos legales y las políticas? En caso afirmativo, ¿cómo los provocó? ¿Antes de la pandemia de Covid, había arreglos intersectoriales para la respuesta a epidemias o emergencias de salud pública? En caso afirmativo ¿en qué consistían? ¿cómo se planeaba implementarlos?
	El grado en que el personal del Gobierno de Morelos pudo seguir trabajando de forma remota, según fuera necesario El grado en que el Gobierno de Morelos pudo	Planificación de la preparación	¿Qué capacidad tuvo su área de mantener la continuidad de sus funciones básicas, procesos y sistemas de trabajo pese a la pandemia de Covid-19?

	mantener la continuidad de sus procesos y sistemas de trabajo para llevar a cabo su mandato.		
Efectividad de la respuesta	El grado en que las acciones de respuesta fueron resultado de una toma de decisiones basada en evidencia y/o en el análisis de la situación actual.	Instrumentos legislativos o de política pública	¿Cuál fue el proceso para generar datos y formular acciones de respuesta a la pandemia de Covid en Morelos?
	El grado en que el Gobierno de Morelos instrumentó una respuesta a la pandemia de Covid-19 mediante: -La difusión de información sobre medidas de prevención y contención de riesgos sanitarios; -La recopilación y difusión de datos sobre contagios y fallecimientos; -La protección de los grupos de población en riesgo; -El fortalecimiento del sistema de salud; -Brindar apoyo y servicios básicos a grupos vulnerables; -Obtener y movilizar recursos adicionales -La atención y el seguimiento a las denuncias de violencia intrafamiliar -La apertura de canales de participación ciudadana -Brindar asesoría y apoyos para la protección de los empleos, las Mypimes y trabajadores del sector informal;	Planificación de la preparación Comunicación y participación ciudadana Coordinación y colaboración intersectorial	¿Qué tipo de respuesta se diseñó y cómo se abordaron los problemas creados por la pandemia de Covid-19? ¿A través de qué mecanismos se difundieron las acciones emprendidas por su dependencia? ¿Cuál es la autoridad principal para la comunicación de riesgos y crisis a la ciudadanía? ¿Se ha desarrollado una estrategia de participación ciudadana? ¿Cómo se identifica y atiende a las poblaciones vulnerables? ¿Cómo se coordinó la comunicación pública durante la respuesta al COVID-19? ¿Dentro de su dependencia quién lideraba la estrategia de comunicación de riesgos? ¿Cuáles fueron los principales canales de comunicación con el público? ¿Qué herramientas y tecnologías de comunicación se utilizaron (por ejemplo, nuevas aplicaciones, redes sociales, televisión nacional, sitios web)? ¿Qué desafíos hubo en la comunicación pública? ¿Cuáles fueron las buenas prácticas de comunicación pública ante el brote de Covid-19?
Coherencia interna	El grado en que las acciones de respuesta estuvieron bien coordinadas entre las diversas dependencias y entidades del gobierno de Morelos	Coordinación y colaboración intersectorial	¿Había estructuras de coordinación dentro del gobierno estatal para el mantenimiento de servicios y actividades esenciales? En caso afirmativo ¿cómo operaron durante la pandemia? ¿Existen ejemplos de acciones intersectoriales efectivas tomadas por el gobierno de Morelos en respuesta al Covid-19? ¿podría describirnos algunas?
	La idoneidad de los procesos de toma de decisiones, de comunicación y de los flujos de información internos	Instrumentos legislativos o de política pública	¿Cuál fue el proceso para generar datos y formular acciones de respuesta a la pandemia de Covid en Morelos?
Coherencia externa	La medida en que la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19 fue: -Planeado conjuntamente con otras dependencias y entidades relevantes del Gobierno Federal; -Parte de una respuesta coordinada con los municipios morelenses	Planificación de la preparación	¿Se contemplaron aspectos de comunicación y coordinación con otras dependencias gubernamentales? Si es el caso ¿me podría comentar en qué consisten?

Inclusividad	La medida en que las acciones de respuesta atendieron a grupos vulnerables como mujeres, niños, ancianos, indígenas, comunidad LGBTI y personas con discapacidad.	Comunicación y participación ciudadana	¿Cómo se identifica y atiende a las poblaciones vulnerables?
Eficiencia	La suficiencia de recursos (humanos, materiales y financieros) disponibles para generar una respuesta eficaz a la pandemia de Covid-19.	Planificación de la preparación	¿Hasta qué punto los recursos han sido suficientes para sufragar las acciones de respuesta a la pandemia emprendidas por su dependencia?
	Las adecuaciones al presupuesto según fuera necesario para financiar las acciones de respuesta.	Planificación de la preparación	¿Las acciones emprendidas por su dependencia contaron con algún presupuesto especial o se financiaron con presupuesto fiscal previamente asignado?
Sostenibilidad	La medida en que la respuesta del Gobierno de Morelos pudo mantenerse durante la pandemia. El grado en que las acciones de respuesta incorporaron medidas de recuperación a mediano y largo plazo	Planificación de la preparación	Al día de hoy ¿se mantienen las acciones emprendidas trabajando? En caso negativo ¿por qué se suspendieron? En su opinión ¿qué lecciones le ha dejado la atención de la pandemia? ¿Qué recomendaciones haría para mejorar la planificación de las acciones contra la pandemia?

Fuente: elaboración propia

Cuadro 27. Tablero de control para el análisis de resultados de la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19

Criterio de evaluación	Estándar de medición	Puntuación			
		Completamente/ En mayor parte	Parcialmente	Mínimamente	No se cumplió
Preparación	El gobierno de Morelos (entidad) cuenta con mecanismos de mitigación del riesgo de crisis sanitarias				
	La entidad puso en funcionamiento los mecanismos de mitigación de riesgos de manera efectiva				
Relevancia	Las actividades de respuesta abordaron adecuadamente las necesidades de los habitantes de Morelos durante la pandemia				
	Las actividades de respuesta se correspondieron con el mandato del gobierno estatal.				
Oportunidad	Las acciones de respuesta se llevaron a cabo de manera oportuna.				
Coherencia interna	Las acciones de respuesta estuvieron bien coordinadas entre las diversas dependencias del gobierno de Morelos				
	Hubo idoneidad en los procesos de toma de decisiones, de comunicación y de los flujos de información internos				
Coherencia externa	La respuesta de la entidad a la pandemia de Covid-19 fue:				
	Planeada conjuntamente con otras dependencias y entidades relevantes del Gobierno Federal;				
	Parte de una respuesta coordinada con los municipios morelenses				
Inclusividad	Las acciones de respuesta atendieron a grupos vulnerables como mujeres, niños, ancianos, indígenas, comunidad LGBTI y personas con discapacidad.				
Eficiencia	Hubo suficiencia de recursos (humanos, materiales y financieros) disponibles para generar una respuesta eficaz a la pandemia de Covid-19.				
	Hubo adecuaciones al presupuesto según fuera necesario para financiar las acciones de respuesta.				
Sostenibilidad	La respuesta de la entidad pudo mantenerse durante la pandemia.				
	Las acciones de respuesta incorporaron medidas de recuperación a mediano y largo plazo				
Adaptabilidad	La entidad realizó los cambios necesarios en su programa de trabajo para dar continuidad a sus funciones				

Criterio de evaluación	Estándar de medición	Puntuación			
		Completamente/ En mayor parte	Parcialmente	Mínimamente	No se cumplió
	básicas durante la pandemia.				
	La entidad realizó los cambios necesarios en su programa de trabajo para brindar una respuesta específica a la pandemia de Covid-19				
	La entidad ideó nuevas formas de trabajar y cumplir su mandato en un entorno conflictivo.				
	El personal de la entidad pudo seguir trabajando de forma remota, según fuera necesario				
	La entidad pudo mantener la continuidad de sus procesos y sistemas de trabajo para llevar a cabo su mandato.				
Efectividad de la respuesta	Las acciones de respuesta fueron resultado de una toma de decisiones basada en evidencia y/o en el análisis de la situación actual.				
	La entidad instrumentó una respuesta a la pandemia de Covid-19 mediante:				
	La difusión de información sobre medidas de prevención y contención de riesgos sanitarios				
	La recopilación y difusión de datos sobre contagios y fallecimientos				
	La protección de los grupos de población en riesgo				
	El fortalecimiento del sistema de salud				
	Brindar apoyo y servicios básicos a grupos vulnerables				
	Obtener y movilizar recursos adicionales				
	La atención y el seguimiento a las denuncias de violencia intrafamiliar				
	La apertura de canales de participación ciudadana				
	Brindar asesoría y apoyos para la protección de los empleos, las Mypimes y trabajadores del sector informal				

Como se puede observar, en el Tablero de control para el análisis de resultados de la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19, se definieron 29 estándares de medición, agrupados en 10 criterios de evaluación. Con base en la información analizada y las entrevistas realizadas, se concluye que 59% de los

estándares están en semáforo verde, 38% en amarillo y 3% en naranja. Cabe destacar que ninguno de los criterios se evaluó en rojo.

En ese sentido, se puede concluir que, en términos del diseño y planeación, la respuesta del Gobierno de Morelos para mitigar los efectos de la pandemia es aceptable, destacando la forma en como el Poder Ejecutivo estatal se preparó para tal evento, la oportunidad de las acciones formuladas y la alineación que tuvieron éstas con las recomendaciones de los organismos internacionales. No obstante, esta pandemia, reveló varias brechas en la implementación y coordinación de las acciones del Gobierno de Morelos a la hora de responder a esta crisis sanitaria.

Por ejemplo, hubo poca participación de la ciudadanía y de organizaciones no gubernamentales durante la puesta en marcha de las acciones de mitigación. También se identificó un área de oportunidad en la “coherencia interna” de la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia, pues con base en la información obtenida, la coordinación de acciones no fue óptima en todas las dependencias. Como ya se señaló, hubo falta de coordinación entre la Secretaría de Desarrollo Social y el DIF en los programas de apoyo alimentario a la población vulnerable. Ambas dependencias dirigieron sus acciones a la misma población objetivo sin coordinarse, por lo que hubo cierta duplicidad de esfuerzos.

Además, se identificaron problemas en los canales de comunicación y los flujos de información. Si bien destaca el papel relevante del sector salud, desde el punto de vista de las acciones y comunicación en esa materia, no se identificaron aspectos de la misma relevancia o capacidad para el componente social o económico. De hecho, un aspecto crítico, más allá del seguimiento a los indicadores asociados al sector salud, fue la falta de información estadística en otras dimensiones, lo cual

hubiese permitido tener un análisis integral de la pandemia, de las acciones de mitigación y de sus correspondientes efectos.

Todo lo anterior genera la necesidad de reflexionar sobre la aplicación de buenas prácticas de gobernanza a la hora de implementar la estrategia de respuesta a la pandemia. Así, sería deseable que el Gobierno de Morelos tomara en cuenta varios aspectos que le ayuden a involucrar la participación de la ciudadanía en las actividades de mitigación de la pandemia y explorar nuevos espacios para cerrar esa brecha entre los ciudadanos, el sector privado y el gobierno, particularmente en lo que respecta a los servicios sociales.

Asimismo, se considera conveniente apoyar la innovación del sector público, con especial énfasis en la creación de capacidades para la exploración rápida y continua de soluciones frente a un problema tan complejo como esta pandemia. Para ello se requiere construir un gobierno más abierto y con una comunicación eficiente sobre temas relacionados con la Covid-19 y abordar la desinformación, que ha tenido un impacto dramático en la eficiencia de las medidas para contener la propagación del virus.

En el mismo tenor, se requiere apoyar una formulación de políticas basadas en evidencia, particularmente para las acciones recientemente desarrolladas para la recuperación económica y social. Como se indicó previamente, contar con información estadística proveniente de esos sectores sería de mucha utilidad para tener una evaluación más amplía y precisa de la respuesta del gobierno de Morelos a la pandemia. Con todo ello se podría fortalecer la coherencia y coordinación de las acciones emprendidas.

Un aspecto que también vale la pena destacar, dada la naturaleza del fenómeno y su impacto global, es la capacidad de los gobiernos para obtener y/o movilizar

recursos adicionales. Por la duración y alcances de la pandemia, no sólo el sector salud y social se vio afectado, sino, principalmente, el económico. Los impactos que la pandemia tuvo en materia económica a nivel mundial son equiparables a los de la gran depresión económica, razón por la cual se entiende la poca capacidad que tuvieron los gobiernos para obtener o movilizar recursos económicos.

Así, en materia de eficiencia, destacan las limitaciones que tuvieron las diversas dependencias para hacerse de más recursos económicos, más allá de los ya asignados y del poco alcance que éstas tuvieron. Sobre este punto, sí vale la pena destacar los efectos exponenciales de la pandemia, razón por la cual, sin ser una justificación, limitaron en gran medida lo que se pudo hacer, con lo que ya se tenía. En esta materia, se requieren ejercicios de reasignación de recursos financieros, humanos y materiales para enfocarlos en las áreas que más lo necesiten, esta es una de las tareas pendientes.

No obstante, vale la pena destacar las limitaciones normativas a las que ejercicios de este tipo pueden enfrentarse. Esto puede explicar en gran medida porque la mayor parte de las acciones estuvieron encaminadas al componente de salud y al social, pero no así al económico. De hecho, la asesoría y apoyos para la protección de empleos a personas (principalmente las del sector informal) y pequeños negocios es donde también se identificaron áreas de oportunidad.

Ante un escenario de recursos limitados, un freno al sector económico global (y por ende a la capacidad del gobierno de recaudar más y mejor) y la imposibilidad de obtener y movilizar recursos adicionales, se genera una capacidad limitada para implementar medidas de recuperación de mediano y largo plazo. Por parte del gobierno de Morelos destacó la capacidad de responder de manera oportuna, principalmente para los segmentos más desprotegidos y con base en las mejores

prácticas, no obstante, existe un área de mejora sobre qué tanto estas respuestas están enfocadas a paliar los efectos de la pandemia en el mediano y largo plazo.

Por último, sólo en un sub-criterio de evaluación de los 10 evaluados, el gobierno de Morelos se posicionó en el color naranja del semáforo, y por lo tanto se considera como un área donde se tiene que trabajar muy fuerte. Se trata de un tema que ya se mencionó y se refiere a la poca apertura de canales de participación ciudadana para mitigar los efectos de la pandemia. Sobre este punto, es importante explorar qué herramientas tecnológicas y de comunicación pueden fortalecerse con base en las buenas prácticas que a nivel local, nacional e internacional se están llevando a cabo.

En síntesis, a pesar de haber enfrentado a un fenómeno completamente desconocido, con impactos múltiples en prácticamente todos los sectores sociales y económicos, con base en la información e indicadores recabados y analizados, así como las entrevistas realizadas, se considera que la respuesta del gobierno del estado de Morelos, en términos de su diseño fue adecuada. Sin embargo, como ya se ha comentado previamente, existen varios retos de implementación en dicha respuesta, particularmente en la cuestión de fomentar una mayor participación ciudadana y una mejor coordinación en la estrategia de respuesta. En el siguiente y último apartado se delinean lo que podrían ser recomendaciones para fortalecer lo que hasta este momento se ha realizado. Dicho apartado abarca la comunicación, coordinación y hechura de políticas públicas, bajo un enfoque de complementariedad para aquellas áreas pendientes de intervenir o donde las acciones no fueron suficientes, los tipos de apoyo otorgados, beneficios o segmentos de la población a apoyar, así como la cobertura de los apoyos y los responsables de su ejecución.

Conclusiones
(Hallazgos y recomendaciones)

Esta evaluación se realizó conforme a la metodología propuesta en el Capítulo 2, la cual, a partir de un modelo de Teoría de Cambio, permitió la construcción de un marco de referencia para analizar la secuencia de acciones que realizó el gobierno de Morelos para mitigar los efectos negativos de la pandemia de Covid-19 en tres dimensiones: salud, social y económica. La Teoría de Cambio se diseñó a partir de acciones sugeridas por organismos internacionales para atender la pandemia. Posteriormente, se delinearon los productos esperados de dichas acciones y sus diversas interacciones. De ahí, se pasó a la definición de los resultados que se espera producir como consecuencia de tales productos y, con ellos, generar los impactos para asegurar que “Los habitantes del estado de Morelos superan los efectos negativos de la pandemia de Covid-19”. Asimismo, para verificar los avances y resultados de esta secuencia de acciones, se hizo un acopio de información documental y testimonial a partir de reuniones con funcionarios del gobierno de Morelos, los cuales participaron activamente en las labores de contención de la pandemia.

Al respecto, a finales de 2019, había noticias sobre un virus que producía una enfermedad aparentemente muy contagiosa. Dicho padecimiento, con algunas similitudes a un catarro común, era desconocido y no se sabía sobre las consecuencias que podía tener. Así, a principios de 2020, las noticias advertían sobre la posible llegada de ese virus a nuestro país, lo que obligaba a tomar un mínimo de medidas preventivas respecto de los efectos que podría causar. De hecho, el 11 de marzo de 2020, la OMS declaró a la Covid-19 como una pandemia de preocupación mundial. Por su parte, el Gobierno federal mexicano declaró, el 19 de marzo, una sesión permanente del Consejo de Salubridad General (CSG).

Posteriormente, una segunda resolución del CSG, publicada el 30 de marzo, reconoció al Covid-19 como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor.

Morelos fue una las entidades que decidió tomar sus propias medidas contra la pandemia. Para ello, el 24 de marzo publicó el "Acuerdo por el que se emiten las medidas generales necesarias para la prestación de servicios dentro de la Administración Pública Estatal, a fin de mitigar los efectos en el estado de Morelos ante la pandemia por enfermedad por coronavirus 2019". En dicho acuerdo se establecieron las condiciones para asegurar la continuidad de las funciones de gobierno, así como de los servicios públicos, por lo que se exhortó a los gobiernos municipales a acatar las acciones y medidas previstas.

Posteriormente el 27 de marzo se publicaron otros acuerdos en los que ya fueron mucho más específicas las acciones a emprender por el gobierno del estado y sus dependencias.[40] De esta manera, las acciones emprendidas por el gobierno de Morelos, sin presentarse como un plan estructurado, se diseñaron para producir los siguientes resultados tanto en el tema sanitario como en lo económico y social:

1. Reducir la exposición y riesgo de contagio por Covid-19 entre la ciudadanía,
2. Disminuir la transmisión comunitaria,
3. Minimizar la morbilidad del Covid-19 y la mortalidad asociada,

[40] Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas necesarias que se deberán implementar en el estado de Morelos, a fin de mitigar y controlar los riesgos para la salud que implica la pandemia por coronavirus o COVID-19; Acuerdo por el que se otorgan diversos beneficios fiscales a fin de mitigar en el estado de Morelos los efectos de la enfermedad por coronavirus 2019 o "COVID-19", de la Secretaría de Hacienda; Acuerdo mediante el cual la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, con el objetivo de salvaguardar la salud e integridad de los servidores públicos como de la sociedad morelense, establece medidas de contingencia para evitar o limitar la propagación del COVID-19", de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos; Acuerdo 01/2020 por el que se adoptan las medidas sanitarias ante la contingencia y el riesgo que representa la propagación de la pandemia Covid-19 (CORONAVIRUS), para el Órgano Interno de Control de la Fiscalía General del Estado de Morelos, de la Fiscalía Federal del Estado. Asimismo, el 27 de mayo se publicó el "Acuerdo por el que se establece la implementación de una estrategia para la reapertura de actividades sociales, educativas y económicas del Estado de Morelos", de la Secretaría de Salud.

4. Reducir la carga sobre el sistema estatal de salud,
5. Mitigar las consecuencias negativas de la pandemia en el ámbito económico y social
6. Disminuir los efectos negativos, en la salud emocional de las personas

Ahora bien, del análisis de huecos, redundancias y fugas se desprende que el gobierno del Estado de Morelos tuvo una reacción que cubrió más del 80% de los aspectos recomendados por organismos internacionales. Es importante mencionar que no era una obligación seguir todas las recomendaciones internacionales y que hacerlo, no era una garantía de que se frenara con éxito la pandemia *y sus consecuencias económicas y sociales*. El gobierno de Morelos desarrolló acciones y programas relacionados con la información que se tenía a la mano, en su momento, para hacer frente a la pandemia. Sin embargo, quedan algunas áreas de oportunidad en las que el gobierno no ha emprendido acciones específicas, entre las que destacan la no realización de un análisis FODA o algo similar para definir las acciones de recuperación económica; la verificación *in situ* de las condiciones sanitarias en los lugares dónde se continuó laborando, la identificación precisa de las personas que perdieron su empleo, así como la ausencia de mecanismos que evitaran la estigmatización de personas enfermas de Covid-19.

Adicionalmente, muchas de las acciones emprendidas eran programas que ya operaban en ejercicios anteriores o que atendían necesidades similares a las que impuso la pandemia. De esta forma, el análisis realizado demuestra que muchos de los programas ya existentes no hicieron ajustes relevantes a sus reglas operativas. Lo anterior contrasta con las declaraciones y la actitud que mostraron los funcionarios durante las entrevistas, de estar siempre dispuestos a adaptarse a las nuevas condiciones. Este contraste entre actitud de disposición al cambio y de

pocas modificaciones de fondo en la operación de programas conduce a plantearse cuál fue el resultado de la planeación ante la emergencia sanitaria.

En materia de planeación, al igual que en el resto del país, cabe señalar que no se tiene evidencia de un plan amplio de actuación previo a la declaración de contingencia. Si bien existían planes e instrumentos para reaccionar ante epidemias, casi todas las instancias gubernamentales resultaron rebasadas por esta pandemia de Covid-19. En el análisis de la información recabada en las entrevistas destaca que las acciones orientadas a la *Planificación de preparación en emergencias sanitarias* ocuparon casi un 70% de los segmentos de texto que pudieron ser codificados, lo que revela que fue un tema muy importante para los funcionarios. Sin embargo, cuando dicha categoría se desagregó sólo un 6% de las menciones se refirieron a un *Plan de acción previo*.

La metodología empleada para esta evaluación consideró la realización de numerosas entrevistas a funcionarios de diversas dependencias del gobierno estatal y la información obtenida a partir de esas entrevistas se procesó con el software MaxQDA, que permitió hacer una sistematización de la organización, las dificultades, los alcances y los logros de la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia. El análisis reveló aspectos muy importantes, por ejemplo, los que se describen a continuación:

Principales hallazgos

- Existe evidencia de un trabajo coordinado entre diferentes áreas del Gobierno de Morelos para el diagnóstico y planeación de la respuesta a la pandemia. Si bien el trabajo coordinado se solicitó desde el acuerdo del 27 de marzo, es claro que ha seguido siendo vigente y constante la colaboración entre las distintas dependencias. Sin embargo, la coordinación con otros sectores no ha sido tan efectiva, como muestra, el análisis de las

entrevistas codificadas, las alusiones a la colaboración con el tercer sector y con ciudadanos no organizados fueron tan solo de 0.5%.

- La respuesta a la pandemia no sólo se ha centrado en la prevención, contención y tratamiento de los riesgos sanitarios, también ha incluido acciones para atender los aspectos económicos (diferimiento de impuestos, promoción del empleo) y sociales (atención a grupos vulnerables, atención a denuncias de violencia intrafamiliar).
- Desde los primeros anuncios de la OMS, se instaló el Comité Estatal de Seguridad en Salud, la mesa de Trabajo de COVID-19 y el Comité de Evaluación del Programa Hospital Seguro. Al menos en temas de salud sí se percibe una coordinación efectiva.
- Se pudo corroborar que las actividades de la dimensión social ejecutadas por el Gobierno de Morelos se dirigen a hogares que se hallan en el último escalón de la distribución de ingresos. Sin embargo, muchas de las acciones no están libres de redundancias ni se tiene certeza de una cobertura óptima a los segmentos más vulnerables.
- En cierta medida, el Centro Estatal de Contingencia Operativa (CECO) ha facilitado la integración de todos los recursos y ha permitido la gestión de la respuesta bajo un solo centro de mando. Sin embargo, a diferencia de la buena y efectiva coordinación que se produjo en el sector salud no se identificaron aspectos de la misma relevancia para el componente social o económico.
- El Gobierno de Morelos aprovechó algunos de sus programas o actividades vigentes con el objetivo de redireccionarlos hacia la mitigación de los efectos negativos de la pandemia. Sin embargo, los programas vigentes casi no cambiaron sus reglas de operación.
- El indicador “Derrama Económica por turismo” muestra en la segunda mitad de 2020 una caída de casi 40% con respecto a principios del mismo año (lo que equivale a 219.6 millones de pesos). Respecto a la “Tasa de

desocupación" en Morelos, se observa un aumento de un 1.96% en el primer trimestre de 2020 a 3% para el tercer trimestre. Por otro lado, el INEGI reporta una caída de -21.0% al cierre del segundo trimestre pero un incremento del 13.5% durante el tercer trimestre en el Producto Interno Bruto (PIB) de Morelos. Los apoyos otorgados no detuvieron la caída en los principales indicadores económicos, pero pudieron haber evitado un escenario peor ya que la caída del PIB en Morelos y la tasa de desocupación es menor a la de otros estados[41].

- El Gobierno de Morelos ha dado respuesta a los casos que han dado positivo durante la pandemia, sin que se haya rebasado la capacidad hospitalaria ni se haya saturado el sistema hospitalario. Además, se ha controlado el incremento de contagios de SARS-CoV-2, lo que se demuestra en la curva epidémica de Morelos que tiene un menor crecimiento respecto a la curva nacional (Gráfica 26).
- Al analizar la categoría Comunicación y participación ciudadana, es notable que el principal canal de comunicación utilizado por el Gobierno de Morelos para difundir información han sido las redes sociales. Sin embargo, existe la posibilidad de que grupos vulnerables que, por falta de computadoras, teléfonos e Internet, pudieran estar incomunicados y no conozcan las acciones ni reciban los apoyos.

Es importante destacar que las declaraciones de los funcionarios durante las entrevistas tendieron a ser coherentes con la información que ellos mismos nos proporcionaron y con la información que pudimos recabar de manera complementarias. La actitud de los funcionarios fue siempre abierta y dispuesta a responder todos los cuestionamientos. Desafortunadamente, en ninguna de las sesiones estuvo presente algún secretario, lo que no minimiza la importancia del

[41] https://inegi.org.mx/temas/itaee/#Informacion_general

diálogo sostenido, pero sí impidió contar con opiniones directas desde el primer nivel en la toma de decisiones.

Por lo que se refiere a los resultados que arrojó el Tablero de Control realizado con el análisis de contenido de las entrevistas realizadas, así como la información que las diferentes dependencias entregaron sobre sus programas, la respuesta del gobierno del estado de Morelos permitió que el 59% de los 29 estándares de medición considerados estén en semáforo verde. No debe pasarse por alto que la información de las entrevistas no pudo ser contrastada con otras fuentes de información o con estadísticas oficiales, elementos que sin duda hubiesen permitido tener una valoración mucho más precisa.

Además, del análisis de toda la información disponible para el presente trabajo, y en términos de la Teoría de Cambio, definida expresamente para este caso, se concluye que el Gobierno de Morelos realizó 47 de las 57 de las acciones sugeridas por organismos internacionales para mitigar los efectos negativos de la pandemia en el área de salud, así como en los sectores económico y social. En cuanto a los productos esperados se ha avanzado en 17 de los 20 productos definidos para los tres temas. Y, en términos de resultados, hay logros para 27 de los 30 resultados esperados. Por lo tanto, la Teoría de Cambio modelada para el presente análisis muestra que el Estado de Morelos, al menos con base en las declaraciones de funcionarios y la información que entregaron, podría estar en vías de alcanzar el impacto deseado que, en última instancia, es que los habitantes del estado de Morelos superen los efectos negativos de la pandemia de Covid-19.

Recomendaciones de política pública

Finalmente, en el entendido de que el SAR-COV-2 aún no se controla y, por ende, las acciones emprendidas por el Gobierno de Morelos para mitigar sus efectos siguen siendo relevantes, se formulan las siguientes recomendaciones de política pública:

En la etapa de planeación y diseño de intervenciones:

1. Desarrollar un protocolo de actuación ante cualquier riesgo de pandemia, haciendo uso de las atribuciones locales para no permanecer, eventualmente, a la espera de la reacción del gobierno federal.
2. Integrar y hacer uso de padrones de beneficiarios con el propósito de evitar duplicidad de acciones, generar sinergias o en su caso complementariedades entre las acciones o programas emprendidos, no solo a nivel estatal sino también de las emprendidas por los otros dos órdenes de gobierno y, en su caso, con iniciativas ciudadanas.
3. Reducir o revisar algunas redundancias entre los programas de cooperación con los municipios, los programas de promoción de empleo y los programas de ayuda alimentaria, para focalizar mejor a su población objetivo, economizar recursos y asegurar la cobertura coordinadamente.
4. Modificar las reglas de operación de algunos de los programas para focalizar mejor los apoyos ofrecidos y dar respuesta más rápida a la población.
5. Considerar, en la medida en que haya recursos suficientes, algunas de las áreas de oportunidad mencionadas en el análisis de los huecos redundancias y fugas.
6. No sólo modificar programas ya existentes sino también diseñar nuevos que respondan a causas específicas que, por su relevancia, deben tener un

tratamiento especial**.** Tanto en programas nuevos como existentes, procurar que éstos cuenten con reglas de operación que permitan dar transparencia en cuanto al objetivo que buscan, el o los tipos de apoyos otorgados, la población beneficiaria y los criterios de elegibilidad a utilizar, entre otras cosas.

7. Institucionalizar la coordinación intersectorial para el intercambio oportuno de información (padrones de beneficiarios, objetivos específicos de los programas y bases de datos en general), definición de prioridades, así como la visualización y resolución de posibles divergencias o contraposiciones en los objetivos de las diversas acciones.
8. Crear fondos, reservar o contratar seguros que permitan responder de manera oportuna a fenómenos como el del SAR-COV-2, tal como se tienen para los casos de desastres naturales o la caída de los precios del petróleo. Es importante que el aseguramiento de recursos permita la continuidad de las acciones.
9. Asegurar la atención de todas las dimensiones sobre las cuales la pandemia tenga efecto y no sólo asociarlo a un problema de salud pública. Se requiere diseñar respuestas precisas para cada uno de los efectos, principalmente para atender a la población mas vulnerable, ya sea por su condición social, económica o laboral.

En la fase de implementación:

10. Definir protocolos de comunicación y establecer de manera precisa las líneas de mando, coordinación, participación y seguimiento de acciones implementadas, con el propósito de garantizar la “coherencia interna” de los esfuerzos realizados.

11. Mejorar la capacidad operativa del personal a cargo de las acciones y programas que dan respuesta a la pandemia y hacer uso de los padrones de beneficiarios para una focalización adecuada.
12. Trabajar más de cerca con las organizaciones de la sociedad civil y con la ciudadanía en general, pues la falta de recursos puede subsanarse con la movilización de organizaciones y personas en general, a la vez que el alcance de las acciones puede ser mucho mayor.
13. Asegurar la comunicación con la población en general, pero haciendo énfasis en los grupos de población más vulnerable y con aquellos que tienen un menor acceso a las nuevas tecnologías de información y telecomunicaciones.
14. Establecer mecanismos de comunicación permanentes (línea telefónica o redes sociales) para reportar violaciones a derechos humanos, desde violencia intrafamiliar hasta discriminación a personas por cualquier tipo de padecimiento.

En la fase de evaluación:

15. Recurrir a la evidencia e información generada para diseñar, implementar acciones y, en general, para tomar decisiones de política pública. Es importante generar y compartir bases extensas de información que soporten las actividades emprendidas.
16. Generar instrumentos de monitoreo y evaluación para el seguimiento de las acciones implementadas. Adicionalmente, calcular los indicadores propuestos en el anexo 5 para tener una visión más objetiva de los logros y avances que el estado ha tenido con sus diferentes esfuerzos.
17. Realizar una evaluación que permita conocer que tan efectiva fue la implementación de las acciones emprendidas.

Sin el ánimo de ser reiterativos con lo que previamente se ha indicado para cada una de las tres dimensiones analizadas, se emiten las siguientes recomendaciones:

Salud

18. Continuar incentivando el uso masivo de cubrebocas. Existe información suficiente que prueba la efectividad de esta medida en tanto no se tenga vacunada a un porcentaje considerable de la población.
19. Continuar realizando pruebas diagnósticas que permitan analizar la dispersión de la pandemia en el territorio y con ello, anticipar situaciones de riesgo.
20. Mejorar el registro de casos y el seguimiento (trazabilidad) de enfermos para con ello, actuar de manera anticipada.
21. Asegurar la infraestructura hospitalaria necesaria y el capital humano requerido para atender la pandemia.

Desarrollo social

22. Continuar con el otorgamiento de despensas o apoyos para la alimentación. Sobre este punto, es importante evitar la duplicidad de acciones y al contrario, buscar generar sinergias entre los distintos programas.
23. En la medida de lo posible y en coordinación con otros órdenes de gobierno, ejemplo, los municipios, otorgar subsidios para el pago de servicios básicos de la vivienda

24. Enfocar los apoyos sociales a los grupos más vulnerables, adultos mayores, niños, población indígena y madres jefas de familia. En el caso de los adultos mayores, generar sinergias con el programa federal de pensiones no contributivas. Si bien implica una cantidad relevante de recursos, analizar la posibilidad de otorgar un piso mínimo temporal de apoyo solidario a ciertos grupos poblacionales.
25. Por la relevancia e impactos que tiene el acceso a agua potable y drenaje, continuar con las acciones para mejorar la infraestructura social básica y con ello, evitar enfermedades diarreicas.
26. Con el propósito de evitar o disminuir la violencia doméstica, impulsar acciones para reducir el hacinamiento.
27. Aunque es una acción que podría asociarse con el componente económico, continuar con la supervisión de precios a fin de evitar el alza injustificada, cuyos efectos se resienten más entre la población con menores ingresos.

Desarrollo económico

28. Las crisis económicas afectan a todos pero sus impactos son mayores entre la población más pobre, vulnerable, o entre quienes tienen acceso a empleos precarios, sin seguridad social o de baja remuneración. Por ello, se sugiere enfocar la atención entre aquellos que perdieron su empleo, ya sea mediante el otorgamiento de un empleo temporal, un seguro de desempleo o el impulso al autoempleo (microcréditos).
29. A nivel de negocios, en la medida de lo posible, suspender temporalmente el cobro de derechos, licencias, trámites o impuestos locales a las micro y pequeñas empresas, así como a los sectores económicos más golpeados por la pandemia.

Otros aspectos (observaciones y sugerencias a los Términos de referencia)

Se reconoce por parte del equipo evaluador la iniciativa que tuvo la COEVAL y sus Consejeros en el diseño de los “Términos de Referencia para la Evaluación de la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19”, los cuales fueron novedosos en su tipo, puesto que no se identifica que en alguna otra entidad del país se haya realizado un ejercicio similar, y en un ambiente de incertidumbre como el que se vivió en 2020 y sus efectos se siguen manifestando en 2021, es importante la generación de información técnica que permita generar elementos para identificar en qué medida fueron pertinentes las intervenciones públicas emergentes implementadas por los gobiernos, en este caso el Estado de Morelos, con la finalidad de mitigar los efectos negativos de la contingencia sanitaria causada por el COVID 19. Lo cual genera información sólida que abona a mejorar la calidad del debate público en una sociedad democrática como la morelense.

El objetivo de diseñar Términos de Referencia (TdR) para la contratación, en este caso de evaluaciones, es que los proveedores del servicio que deseen participar en los procedimientos de contratación tengan un panorama muy claro de los alcances y características técnicas específicas que deberá contener la evaluación a realizarse. Lo cual es útil para la definición de precios de las evaluaciones, diseños de propuestas metodológicas y armado de equipos evaluadores, entre otros elementos. Asimismo, entre más compleja técnicamente sea la evaluación que se desea realizar, más detalladas deben ser las especificaciones en los TdR, lo que permitirá que haya más claridad entre el contratante, proveedor y demás actores involucrados con relación a las características de la evaluación deseada.

En el caso de los tipos de evaluaciones no estandarizadas, como son aquellas para las que hay Modelos de TdR emitidos por el CONEVAL, por ser únicas en su tipo, es indispensable que los TdR que se elaboren sean lo más detallados y concretos posible sobre los objetivos, metodología, apartados de la evaluación, tipos de análisis que se deben realizar en cada sección, formatos que se deberán

llenar por evaluador, etc., ya que de lo contrario se corre el riesgo de que el proveedor desde su experiencia tenga una visión distinta de las características de la evaluación a realizarse a la de los actores evaluados y al ente contratante, sin que ello implique que necesariamente la visión de alguna de las partes esté fuera de lugar.

Otro aspecto muy importante que se debe cuidar al momento de elaborar TdR es el análisis previo de la “evaluabilidad” del programa o política pública; esto es relevante porque puede que no existan los insumos de información suficientes que se requieren para realizar cierto tipo de evaluación. Por ejemplo, si se desea realizar una evaluación de resultados, es necesario contar con la información cuantitativa o cualitativa que dé cuenta en una medición de la situación de los beneficiarios de forma previa a la intervención y otra medición que dé cuenta de su situación después de recibir la intervención; o bien, si se desea que sea la instancia evaluadora la que realice el levantamiento de información, se debe aclarar en los TdR y especificar las características del muestreo, tamaño de muestra, tasa de no respuesta aceptable, poder estadístico, etc.

Respecto de los “Términos de Referencia para la Evaluación de la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19” se sugiere que, para la realización de ejercicios futuros similares, se recomienda acotar con más detalle los objetivos generales y específicos, puesto que si no se tiene cuidado en su redacción se puede inducir al error. Por ejemplo, el objetivo general versa sobre “Diseñar y desarrollar una valoración con visión integral del diseño y resultados de las acciones del Gobierno de Morelos para hacer frente a la pandemia de SARS-CoV-2 en el estado, considerando tanto los aspectos de salud como socioeconómicos”, a partir de esto pareciera ser que lo que se busca es realizar primero una valoración de la pertinencia y suficiencia del diseño de las intervenciones que se implementaron de forma emergente y, después, una

evaluación de resultados, para lo que se requeriría de levantamientos de información específicos y representativos para toda la población de Morelos, analizando variables relacionadas con la salud y factores socioeconómicos, para lo cual se requeriría de un diseño de evaluación muy ambicioso y costoso. Sin embargo, el trabajo que en realidad se realizó consistió en análisis de gabinete de bases de datos con información de salud y socioeconómica, valorando solamente el comportamiento de ciertos indicadores macro.

Respecto de las consideraciones metodológicas, debido a que existen varios modelos de Teoría de Cambio en la literatura es importante que, si se desea que la evaluación se adapte a algún modelo en específico, se señale en los TdR, de tal forma que el evaluador se ajuste a ello, ya que de otra forma puede retomar un modelo distinto al deseado sin que ello implique que se está incumpliendo.

Por tratarse de una evaluación que busca medir resultados de una intervención pública, necesariamente en los TdR se deben señalar cuáles serán las variables mínimas de resultados que el evaluador deberá analizar y los indicadores mínimos que se deberán estimar como resultado de la evaluación, ya que en caso contrario el evaluador podrá proponer un conjunto de variables e indicadores que considere pertinentes y que el ente contratante u otros actores involucrados no lo consideren así.

En el apartado de “Resultados Esperados” se deben detallar y definir de forma concreta cuáles son los resultados que se esperan obtener con la evaluación para cada uno de los apartados, tipos de análisis, unidades de análisis, técnicas de investigación y demás elementos que se espera que se desarrollen.

Finalmente, respecto a los “Productos Entregables” es importante detallar los apartados mínimos que se espera que integren el informe de la evaluación a

realizarse, así como los tipos de análisis, formatos y características que deberá atender el equipo evaluador. Con lo anterior, se espera que la COEVAL y sus consejeros retomen los elementos que consideren útiles para el diseño de TdR de evaluaciones que se deseen contratar en el futuro, sin importar su tipo, ya que varias sugerencias se pueden retomar para cualquier evaluación.

Referencias

- Animal Político (2020). “8 gobernadores organizan su propia estrategia y semáforos locales ante la epidemia”. Disponible en: https://www.animalpolitico.com/2020/06/gobernadores-estrategia-semaforos-locales-epidemia/ (consulta: 16 de octubre de 2020).
- Bambra, Clare (2016). *Health divides: where you live can kill you*. Bristol: Universidad de Bristol.
- Banco Mundial (BM) (2020a). “Debido a la pandemia de Covid-19, el número de personas que viven en la pobreza extrema habrá aumentado en 150 millones para 2021”, Washington DC: BM. Disponible en: https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/10/07/covid-19-to-add-as-many-as-150-million-extreme-poor-by-2021 (consultado el 16 de octubre de 2020).
- Banco Mundial (BM) (2020b). “Planificar la recuperación económica tras la Covid-19 (coronavirus): lista de verificación de la sostenibilidad para los responsables de formular políticas”, Washington DC: BM. Disponible en: https://blogs.worldbank.org/es/voces/planificar-la-recuperacion-economica-tras-la-Covid-19-coronavirus (consultado el 16 de octubre de 2020).
- BBC News Mundo (2020). “Covid-19: qué es una sindemia y por qué hay científicos que proponen llamar así a la crisis del coronavirus”. Disponible

en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-54543375 (consulta: 16 de enero de 2021).

- Bernal, César. (2006). Metodología de la investigación para administración, economía, humanidades y ciencias sociales. México: Pearson.
- Bertaux, Daniel (1993). “La perspectiva biográfica: validez metodológica y potencialidades”. En Marinas, José y Cristina Santamarina, La historia oral: métodos y experiencias (pp. 149-170). Madrid: Editorial Debate.
- Cejudo, Guillermo y Cynthia Michel (2016). “Coherencia y políticas públicas. Metas, intrumentos y poblaciones objetivo”. *Gestión y política pública*, vol. 25, núm. 1, pp. 3-31.
- Cerdá, Joan Carles (2011). “El riesgo de una mala comunicación de riesgos”. *Revista de Comunicación y Salud*, vol. 1, núm. 2, pp. 61-66.
- Committee on Professional Ethics (1999). Code of Ethics and Policies and Procedures. Washington DC: American Sociological Association.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2020). “La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-Cov-2 (Covid-19) en México”, México: Coneval. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Politica_Social_COVID-19.aspx (consultado el 16 de octubre de 2020).
- Díaz, José Ramón, Lorena Remírez, Raúl Mejía y Rodrigo Montes de Oca (2013). “Reflexiones constitucionales sobre el Consejo de Salubridad General”, *Gaceta Médica de México*, vol.149, núm. 3, pp. 356-362.
- Douglas, Margaret, Srinivasa Katikireddi, Martin Taulbut, Martin McKee y Gerry McCartney (2020). “Mitigating the wider health effects of Covid-19 pandemic response”, *BMJ (Clinical research)*, vol. 369, núm.1557, pp. 1-6.
- Flick, Uwe (2012). Introducción a la investigación cualitativa. Madrid: Ediciones Morata.
- Flores, Guadalupe (2020). " La pobreza en Morelos puede estar llegando hasta un 70 por ciento”. Disponible en: https://www.elregional.com.mx/la-

pobreza-en-morelos-puede-estar-llegando-hasta-un-70-por-ciento (consultado el 19 de noviembre de 2020).

- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2020). “Política fiscal para una crisis sin precedentes”, Washington DC: FMI. Disponible en: https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=14401 (consultado el 16 de octubre de 2020).
- Glaser, Barney y Anselm Strauss (2017). Discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research, Nueva York: Routledge.
- Hernández, Roberto (2018). Metodología de la investigación: las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta. México: McGraw Hill.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2020a). “México en cifras”, México: Inegi. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/#tabMCcollapse-Indicadores (consultado el 16 de marzo de 2021).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2020b). “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2020. Principales resultados Morelos”, México: Inegi. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2020/doc/envipe2020_mor.pdf (consultado el 16 de marzo de 2021).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2020c). “Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (Nueva edición) cifras oportunas de septiembre de 2020”, México: Inegi. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/iooe/enoeNvaEdcion2020_09_28.pdf (consultado el 16 de octubre de 2020).
- Kapucu, Naim (2006). “Interagency communication networks during emergencies: Boundary spanners in multiagency coordination”. *American Review of Public Administration*, vol. 36, núm. 2, pp. 207-225.
- Krippendorff, Klaus (1990) Metodología de análisis de contenido. Teoría y Práctica. Barcelona: Ediciones Paidós.

- Lahera, Eugenio. (2004) Política y Políticas Públicas. Santiago de Chile: CEPAL.
- Miranda, Perla (2020). “Van 139 mil casos y 16 mil muertes por Covid; 16 estados en México ya son naranja”. Disponible en: https://www.eluniversal.com.mx/nacion/coronavirus-suman-16-mil-muertes-por-covid-en-mexico-hay-139-mil-casos (consultado el 13 de octubre de 2020).
- Mustoe, Howard y Daniele Palumbo (2021). “Coronavirus: por qué las bolsas del mundo llegaron a niveles récord en 2020 mientras la economía global se hundía”. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-55536375 (consultado el 16 de marzo de 2021).
- Nsemo, David (2019). “Health problems associated with urbanization and industrialization”, *International Journal of Innovative Research and Advanced Studies*, núm. 6, pp. 149-157.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2020a). “Afrontar el coronavirus (Covid-19). Unidos en un esfuerzo global”, París: OCDE. Disponible en: http://www.oecd.org/coronavirus/es/ (consultado el 16 de octubre de 2020).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2020b). "Covid-19 in Latin America and the Caribbean: An overview of government responses to the crisis”. Disponible en: http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-in-latin-america-and-the-caribbean-an-overview-of-government-responses-to-the-crisis-0a2dee41/ (consultado el 26 de noviembre de 2020).
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2020a). “WHO Coronavirus Disease (Covid-19) Dashboard. Data last updated: 2020/11/10”, Ginebra: OMS. Disponible en: https://covid19.who.int/ (consultado el 10 de noviembre de 2020).

- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2020b). “Practical actions in cities to strengthen preparedness for the Covid-19 pandemic and beyond. An interim checklist for local authorities”, Ginebra: OMS. Disponible en: https://www.who.int/publications/i/item/WHO-2019-nCoV-ActionsforPreparedness-Checklist-2020.1 (consultado el 15 de octubre de 2020).
- Paquet, Mireille y Robert Schertzer (2020). “COVID-19 as a Complex Intergovernmental Problem”, Canadian Journal of Political Science, pp. 1-5.
- Pérez, Luis (2020). " Consejo de Salubridad General: qué es y qué hace?”. Disponible en: https://www.animalpolitico.com/la-otra-corte/consejo-de-salubridad-general-que-es-y-que-hace/ (consultado el 19 de noviembre de 2020).
- Pineault, Raynald, Carole Daveluy, Lena Ferrus e Inaki Berraondo (1997). La planificación sanitaria: conceptos, métodos, estrategias. Barcelona: Masson.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2020a). *Desafíos de desarrollo ante la Covid-19 en México. Panorama desde la perspectiva de la salud.* México: PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2020b). *Anexos. Desafíos de desarrollo ante la Covid-19 en México. Panorama desde la perspectiva de la salud.* México: PNUD.
- Singer, Merrill (2009). *Introduction to syndemics: A critical systems approach to public and community health*. San Francisco: John Wiley & Sons.
- Taplin, Dana y Helene Clark (2012). *Theory of change basics: A primer on theory of change*, Nueva York: Actknowledge.
- Santesmases, Miguel. (2009). Diseño y análisis de encuestas de investigación social y de mercado. Madrid: Pirámide.

- Secretaría de Salud/Dirección General de Epidemiología/Organización Mundial de la Salud (SS/DGE/OMS) (2010). “Plan Nacional de Preparación y Respuesta ante la Intensificación de la Influenza Estacional o ante una Pandemia de Influenza”, México: SS. Disponible en: http://s2.medicina.uady.mx/observatorio/docs/pr/ad/Pr2009_Ad_SSA_OMS.pdf (consultado el 10 de noviembre de 2020).
- Secretaría de Salud (SS) (2020a). “Covid-19 México. Datos al 22 de noviembre de 2020”, México: SS. Disponible en: https://datos.covid-19.conacyt.mx/ (consultado el 23 de noviembre de 2020).
- Secretaría de Salud (SS) (2020b). Conferencia 12 de junio. Disponible en: https://coronavirus.gob.mx/2020/06/12/conferencia-12-de-junio/ (consultado el 14 de octubre de 2020).
- Secretaría de Salud de Morelos (SSM) (2020). Comunicado de prensa “Situación actual del coronavirus Covid-19 en Morelos”. Disponible en: https://salud.morelos.gob.mx/noticias/comunicado-de-prensa-secretaria-de-salud-193 (consultado el 23 de noviembre de 2020).
- Stroh, Peter (2015). Systems thinking for social change: A practical guide to solving complex problems, avoiding unintended consequences, and achieving lasting results, Vermont: Chelsea Green Publishing.
- Strosberg, Martin y Joseph Wholey (1983). “Evaluability assessment: From theory to practice in the department of health and human services”. *Public Administration* Review, vol. 43, núm. 1, pp. 66-71.
- Subirats, Joan (1994). Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Urrutia, Alonso y Néstor Jiménez (2020). "Sana distancia hasta el 30 de mayo; fin de epidemia en junio, prevé Ssa”. Disponible en: https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/04/16/sana-distancia-hasta-el-30-de-mayo-fin-de-epidemia-en-junio-preve-ssa-4700.html (consultado el 16 de octubre de 2020).

- Vallés, Miguel (2009). Entrevistas Cualitativas. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas

Consultoría para la realización de la “Evaluación de la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19”

Anexos

Anexo 1

Listado del marco jurídico y normativo aplicable a la política social, salud, educación y desarrollo sustentable del estado de Morelos

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
  http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos
  http://marcojuridico.morelos.gob.mx/constitucion.jsp
- Agenda 2030 de la ONU México
  http://www.onu.org.mx/wp-content/uploads/2017/07/180131_ODS-metas-digital.pdf
- Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024
  https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019
- Plan Estatal de Desarrollo 2018-2024
  http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/reglamentos_estatales/pdf/PED2019-2024.pdf
- Ley de Desarrollo Social para el Estado de Morelos
  http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/leyes/pdf/LDSOCIALEM.pdf
- Ley de Asistencia Social y Corresponsabilidad Ciudadana para el Estado de Morelos
  http://marcojuridico.morelos.gob.mx/leyes.jsp
- Ley de Desarrollo Económico Sustentable del Estado Libre y Soberano de Morelos
  http://marcojuridico.morelos.gob.mx/leyes.jsp

- Plan Sectorial de Desarrollo Sustentable http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/reglamentos_estatales/pdf/PSECTORSEDESU.pdf
- Ley del equilibrio ecológico y protección al ambiente en el Estado de Morelos- http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/leyes/pdf/LAMBIENTEM.pdf
- Estrategias estatales de Biodiversidad de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad https://www.biodiversidad.gob.mx/region/EEB/morelos.html
- Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Acuícola http://www.transparenciamorelos.mx/sites/default/files/18_PROGRAMA%20DE%20DESARROLLO%20AGROPECUARIO_0.pdf
- Reglamento interior de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/reglamentos_estatales/pdf/RINTSEDAGRO.pdf
- Programa Sectorial de Educación 2018-2024 http://www.transparenciamorelos.mx/sites/default/files/04_PROGRAMA%20SECTORIAL%20DE%20EDUCACI%C3%93N_0.pdf
- Reglamento interior de la Secretaría de Educación http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/reglamentos_estatales/pdf/REDUCACIONMO.pdf
- Ley Estatal de Protección Civil de Morelos http://marcojuridico.morelos.gob.mx/leyes.jsp
- Ley de Innovación, Ciencia y Tecnología para el Estado de Morelos http://marcojuridico.morelos.gob.mx/leyes.jsp
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos- http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/leyes/pdf/LORGADMPUB.pdf

Anexo 2

Información requerida por programa para evaluar la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19

<table>
<tr><td colspan="4">Nombre y breve descripción del programa:</td></tr>
<tr><td colspan="4">Objetivo general:</td></tr>
<tr><td colspan="4">Objetivos específicos:
● Xx
● Xxx
● Xxx</td></tr>
<tr><td>Tipo de apoyo otorgado:</td><td>Monetario</td><td>En especie</td><td>Otro</td></tr>
<tr><td colspan="4">Criterios de elegibilidad utilizado para la selección de los beneficiarios (especificar):
● Pobreza
● Marginación
● Área geográfica (rural, urbano, ambas)
● Tipo de población (niños, jóvenes, adultos mayores, etc)
● Condición laboral
● Otro (indicar)</td></tr>
<tr><td>Temporalidad en la entrega de apoyos:</td><td>Una sola vez</td><td colspan="2">Periódica (especificar periodicidad)</td></tr>
</table>

Presupuesto asignado al programa o acción (pesos mexicanos):				
Fuente de los recursos asignados:	Federal	Estatal	Ambas	Otro (especificar)
Nombre de la instancia ejecutora:				
Número de beneficiarios (si el apoyo es recurrente no se deberán sumar los apoyos otorgados en diferentes momentos del tiempo)				

Anexo 3

Modelo de carta de consentimiento informado
Evaluación de la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19

Yo _____, declaro que se me ha explicado que mi participación en el estudio "Evaluación de la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19", consistirá en responder una entrevista que pretende aportar información para conocer las estrategias de mitigación implementadas en el estado de Morelos ante la pandemia de Covid-19, comprendiendo que mi participación es una valiosa contribución.

Acepto que la entrevista sea grabada en formato de audio para su posterior transcripción y análisis, lo cual generará un archivo en audio al que podrá tener acceso el equipo de NN+R Consultores, que está a cargo de la evaluación. Declaro que se me ha informado ampliamente sobre los posibles beneficios, riesgos y molestias derivados de mi participación en el estudio, y que se me ha asegurado que la información que entregue estará protegida por el anonimato y la confidencialidad.

Los investigadores responsables del estudio, Alejandro Navarro Arredondo, César Nájera Tijera y Pablo Rojo Calzada, se han comprometido a responder cualquier pregunta y aclarar cualquier duda que les plantee acerca de los procedimientos que se llevarán a cabo, riesgos, beneficios o cualquier otro asunto relacionado con esta evaluación. Asimismo, los investigadores me han dado seguridad de que no se me identificará en ninguna oportunidad

en el estudio y que los datos relacionados con mi privacidad serán manejados en forma confidencial. Por lo tanto, como participante, acepto la invitación en forma libre y voluntaria, y declaro estar informado de que los resultados de esta investigación tendrán como producto un informe de evaluación. He leído esta hoja de Consentimiento y acepto participar en este estudio según las condiciones establecidas.

Cuernavaca, Morelos a _____ de _____ de 2020

_____ _____

Firma Participantes Firma Investigadores

Anexo 4

Guía de preguntas para evaluar
la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19

A. Antecedentes de la evaluación

Antes de empezar, deseo informarle que NN+R está realizando una evaluación de la respuesta del Gobierno de Morelos a la pandemia de Covid-19. Por ello, estamos entrevistando a diversos funcionarios del gobierno estatal con el propósito de obtener una panorámica general de las acciones de mitigación implementadas para superar esta pandemia. En esta ocasión le haré algunas preguntas acerca de su conocimiento sobre estas acciones. La información que proporcione será de carácter confidencial, los reportes que se elaborarán servirán sólo para sistematizar todos los datos recolectados y para obtener descripciones genéricas de los hallazgos en esta fase de la evaluación. Su participación es voluntaria y en cualquier momento puede no responder el cuestionario sin ningún tipo de consecuencia. Agradecemos mucho su colaboración y esperamos que los resultados de este estudio sean de su utilidad en el futuro inmediato.

B. Planificación de la preparación en emergencias sanitarias

Antes de la respuesta

1. ¿Cómo se preparó su área para responder a la pandemia de Covid-19?
2. ¿Qué tipo de respuesta se diseñó y cómo se abordaron los problemas creados por la pandemia de Covid-19?

Durante la respuesta

3. ¿Qué tan oportuna fue la respuesta? Cuando la OMS emitió la declaración de pandemia ¿podría indicarme la forma en como su dependencia se preparó para dar respuesta a los efectos de ésta?
4. ¿Cuáles fueron las acciones que su dependencia emprendió durante la pandemia?
5. ¿Qué tan relevantes fueron esas acciones para atender el nuevo entorno creado por la pandemia?
6. ¿Qué capacidad tuvo su área de mantener la continuidad de sus funciones básicas, procesos y sistemas de trabajo pese a la pandemia de Covid-19?
7. ¿Se contemplaron aspectos de comunicación y coordinación con otras dependencias gubernamentales? Si es el caso ¿me podría comentar en qué consisten?
8. ¿A través de qué mecanismos se difundieron las acciones emprendidas por su dependencia?
9. ¿Hasta qué punto los recursos han sido suficientes para sufragar las acciones de respuesta a la pandemia emprendidas por su dependencia?
10. ¿Las acciones emprendidas por su dependencia contaron con algún presupuesto especial o se financiaron con presupuesto fiscal previamente asignado?
11. Al día de hoy ¿se mantienen las acciones emprendidas trabajando? En caso negativo ¿por qué se suspendieron?

Después de la respuesta

12. En su opinión¿qué lecciones le ha dejado la atención de la pandemia?
13. ¿Qué recomendaciones haría para mejorar la planificación de las acciones contra la pandemia?

C. Instrumentos legislativos o de política pública para emergencias sanitarias

Antes de la respuesta

14. ¿Se disponía de un marco legal nacional/subnacional para hacer cumplir las medidas de respuesta a la pandemia de Covid-19 en Morelos?

Durante la respuesta

15. ¿Cuál fue el proceso para generar datos y formular acciones de respuesta a la pandemia de Covid en Morelos?

16. ¿Se adoptaron nuevas leyes o políticas durante la respuesta? En caso afirmativo, describa el proceso de generación de dichas leyes o políticas.

Después de la respuesta

17. ¿La pandemia provocó cambios a largo plazo en los marcos legales y las políticas? En caso afirmativo, ¿cómo los provocó?

D. Coordinación y colaboración intersectorial en emergencias sanitarias

Antes de la respuesta

18. ¿Antes de la pandemia de Covid, había arreglos intersectoriales para la respuesta a epidemias o emergencias de salud pública?
19. En caso afirmativo ¿en qué consistian? ¿cómo se planeaba implementarlos?

Durante la respuesta

20. ¿Había estructuras de coordinación dentro del gobierno estatal para el mantenimiento de servicios y actividades esenciales? En caso afirmativo ¿cómo operaron durante la pandemia?

Después de la respuesta

21. ¿Existen ejemplos de acciones intersectoriales efectivas tomadas por el gobierno de Morelos en respuesta al Covid-19? ¿podría describirnos algunas?

E. Comunicación y participación ciudadana en emergencias sanitarias

Antes de la respuesta

22. ¿Cuál es la autoridad principal para la comunicación de riesgos y crisis a la ciudadanía?
23. ¿Se ha desarrollado una estrategia de participación ciudadana?
24. ¿Cómo se identifica y atiende a las poblaciones vulnerables?

Durante la respuesta

25. ¿Cómo se coordinó la comunicación pública durante la respuesta al COVID-19? ¿Dentro de su dependencia quién lideraba la estrategia de comunicación de riesgos?
26. ¿Cuáles fueron los principales canales de comunicación con el público? ¿Qué herramientas y tecnologías de comunicación se utilizaron (por ejemplo, nuevas aplicaciones, redes sociales, televisión nacional, sitios web)?

Después de la respuesta

27. ¿Qué desafíos hubo en la comunicación pública? ¿Cuáles fueron las buenas prácticas de comunicación pública ante el brote de Covid-19?

Anexo 5

4. Definición, cálculo y estimación de indicadores

Una vez definido el modelo sistémico (Teoría de Cambio), el siguiente paso fue la identificación, definición y cuantificación de los indicadores que permitan monitorear o dar seguimiento a los objetivos establecidos. De acuerdo con el CONEVAL (2014) un indicador se define como “una herramienta cuantitativa o cualitativa que permite mostrar indicios o señales de una situación, actividad o resultado”. Asimismo, el CONEVAL (2014) menciona que un indicador debe responder a un objetivo concreto y por lo tanto la información que brinda es única en torno a dicho objetivo.

Además, los indicadores pueden medir distintas dimensiones de un objetivo, es decir, para un solo objetivo pueden medirse uno o varios aspectos que se clasifican en: eficacia, eficiencia, calidad y economía. Para medir los resultados y

productos, el documento antes mencionado recomienda que se utilicen indicadores de eficacia y eficiencia[42], los cuales se definen de la siguiente manera:

- Indicadores de eficacia: “miden el grado del cumplimiento del objetivo establecido, es decir, dan evidencia sobre el grado en que se están alcanzando los objetivos descritos.” Por ejemplo, los indicadores porcentuales, las tasas de variación, y razones o promedios.
- Indicadores de eficiencia: “miden la relación entre el logro del programa y los recursos utilizados para su cumplimiento. Estos indicadores cuantifican lo que cuesta alcanzar el objetivo planteado, sin limitarlo a recursos económicos; también abarca los recursos humanos y materiales que el programa emplea para cumplir el objetivo específico.” Por ejemplo, variables promedio sobre la utilización de recursos monetarios, humanos o materiales.

En relación al planteamiento de los indicadores, el Coneval (2014) destaca la relevancia de que el nombre del indicador sea claro y relevante respecto al objetivo de la medición. Asimismo, el método de cálculo debe ser una expresión matemática y de fácil compresión. Un indicador es claro cuando no hay dudas o ambigüedades sobre lo que se pretende medir, esto implica que en caso de existir algún tecnicismo debe definirse y explicarse. En tanto que la relevancia de un indicador se refiere a que esté directamente relacionado con el objetivo que se busca medir.

Para la selección de los indicadores, en primera instancia se revisó y analizó la información proporcionada por parte de las distintas áreas del gobierno de Morelos, que para efectos de este análisis se nombra como: indicadores

[42] Coneval (2014) indica que para cada objetivo se pueden medir las cuatro dimensiones (eficacia, eficiencia, calidad y economía). Sin embargo, debido a la complejidad y a las dificultades de medición realiza recomendaciones de a cuáles dimensiones dar prioridad de acuerdo al ámbito o nivel que se esté analizando.

autorreportados. Se identificaron únicamente los datos que contribuyen a formular indicadores para los productos y resultados de la teoría de cambio. No se utilizan todos los datos proporcionados o autorreportados debido a que en algunos casos corresponden a actividades específicas del gobierno de Morelos y en otros se trata de actividades cotidianas que no necesariamente se implementaron como parte de la respuesta de atención a la pandemia del Covid-19. Para los casos en los que no fue posible formular los indicadores a partir de los datos proporcionados, se proponen indicadores con base en los objetivos de cada producto y resultado.

Con base en lo anterior, en seguida se presenta la selección de los indicadores que se realizó para los objetivos establecidos en los niveles de productos (outputs) y resultados (outcomes) de la teoría de cambio.

Dimensión de Salud

Para la dimensión de salud se cuenta con siete productos u outputs para los cuales se seleccionaron principalmente indicadores de eficacia (ver Cuadro 1). En algunos casos no fue posible cuantificar el indicador; sin embargo, se incluye debido a que contar con dicha información contribuiría a medir de una forma más completa el objetivo expresado en los productos.

Para medir el objetivo del producto Sa.1 “Estrategia de distanciamiento social” se plantean tres indicadores, los cuales buscan medir la implementación de las principales estrategias de distanciamiento social, por lo que se definen como sigue: “Porcentaje de días que permanecen cerrados los espacios públicos”, “Porcentaje de días que se prohíben los eventos masivos”, “Porcentaje de días en que se aplican restricciones del transporte público”. Para el cálculo de estos

indicadores se considera que en Morelos a partir del 28 de marzo de 2020 entraron en vigor las medidas preventivas relativas al Covid-19.[43] Entre el 28 de marzo y el 30 de mayo se aplicó una suspensión temporal de actividades, incluidos el cierre de espacios públicos y de eventos masivos. Posteriormente, a partir de junio de 2020 las medidas preventivas varían de acuerdo al semáforo Covid-19 instrumentado por el gobierno federal y es el que ha utilizado el gobierno de Morelos. Con base en dicha semaforización, en todos los casos los espacios públicos sólo reducen un porcentaje de capacidad, pero no se cierran; mientras que los eventos masivos se suspenden tanto en semáforo rojo como en naranja[44]. En el cuadro 1 se puede observar que ambos indicadores aumentan al 100% en el trimestre 2 y se reducen drásticamente con la implementación de la semaforización.

En cuanto al producto Sa.2 “Plan de Preparación y Respuesta ante una Pandemia”, una vez que se cuenta con el plan es necesaria la asignación de recursos para su implementación por lo que se plantea como indicador relevante el “Porcentaje del gasto destinado para COVID” en relación al gasto total estatal. Asimismo, para complementar la medición de este objetivo, se incluyen los indicadores: “Número de hospitales Covid en Morelos” y “Número de comunicados con información sobre el Covid destinados a la población en general”. Respecto al primer indicador, no fue posible cuantificarlo debido a que en los indicadores autorreportados sólo se indica que se ejerció el 100% de los recursos destinados para la atención del Covid-19. Sin embargo, se considera que la proporción debe realizarse con respecto al gasto total estatal. En cuanto al segundo indicador, de acuerdo con la información disponible en la página de la Secretaría de Salud

[43] Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas necesarias que se deberán implementar en el estado de Morelos, a fin de mitigar y controlar los riesgos para la salud que implica la pandemia por coronavirus o COVID-19, publicado en el periódico oficial “Tierra y Libertad” el 27 de marzo de 2020. Disponible en: https://salud.morelos.gob.mx/pdf/poficial-27-03-2020.

[44] Lineamientos para la estimación de riesgos del semáforo por regiones Covid-19, publicado por la Secretaría de Salud federal el 14 de agosto de 2020. Disponible en: https://coronavirus.gob.mx/semaforo/

Morelos (SSM), al cierre de 2020 se contaba con 12 hospitales para la atención de enfermos por Covid-19. El tercer indicador también se estimó con información pública de la SSM, identificando que el número de comunicados disminuyó drásticamente de 64 en mayo a 7 en diciembre de 2020.

Para el producto Sa.3 “Estrategia de reducción de contagios” se identificó que la Comisión para la Protección contra Riesgos Sanitarios del Estado de Morelos (COPRISEM) dispone del indicador “Porcentaje de acciones de fomento sanitario realizadas en centros de trabajo con actividades esenciales y no esenciales” y en 2020 cumplieron con el 100% de las acciones programadas. Para complementar la medición de este producto también se identificó el indicador “Porcentaje de espacios públicos con política de uso de cubrebocas”, ya que el uso de cubrebocas contribuye a evitar la propagación del virus. No fue posible calcular este indicador, ya que se requiere identificar y cuantificar a los espacios públicos en Morelos que implementan el uso de cubrebocas. Por otra parte, la obligatoriedad del uso de cubrebocas, incluidos los espacios públicos, en Morelos inició el 01 de diciembre de 2020, con la publicación de la Ley que regula el uso de cubrebocas y demás medidas para prevenir la transmisión de la enfermedad por Covid-19 en el estado de Morelos.[45]

El output Sa.4 “Análisis y evaluación del riesgo de contagios” puede medirse a través de uno de los indicadores de la Dirección General de Epidemiología que es la “Tasa de reproducción efectiva (Rt) de COVID-19”. Esta tasa indica el número promedio de casos secundarios que son probables que se produzcan a partir de una sola persona enferma en un área específica; lo que permite medir el riesgo de contagios. Si el valor de esta tasa es mayor a 1.0 se esperan más casos en el área estudiada, y a mayor valor indica que va en aumento el número de contagios. Si el valor es menor a 1.0 se prevé un menor número de casos secundarios, lo

[45] Ley disponible en: http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/leyes/pdf/LEYCUBREBOCASEDOMO.pdf

que implica una disminución en la velocidad de contagio y un decremento en la curva epidémica.[46]

Los outputs Sa.5 “Capacitación a diferentes actores en materia de higiene, desinfección de espacios y mitigación de efectos negativos del Covid-19” y Sa.6 “Estrategia de continuidad de los servicios de salud”, no cuentan con indicadores cuantificados. Pero se incluyen los indicadores por ser los necesarios para medir los objetivos de los outputs.

El output Sa.7 “Estrategia de mitigación de efectos negativos sobre la salud física y psicoemocional” cuenta con tres indicadores. De los cuales se cuantifican dos: “Porcentaje de la población activada en línea durante el confinamiento por COVID-19” y “Porcentaje de atención especializada a mujeres que viven es situación de violencia”

[46] Secretaría de Salud (2020). Lineamientos para la estimación de riesgos del semáforo por regiones Covid-19. P. 12.

Cuadro 1. Indicadores para los Productos (Outputs) relacionados a la dimensión de salud

#	Productos (Outputs)	Información sobre el indicador					Datos más recientes		
		#	Nombre	Método de cálculo	Unidad de medida	Frecuencia de cálculo	Previo a la pandemia	Durante la pandemia	Estimación al cierre de 2020
Sa.1	Estrategia de distanciamiento social	Sa.1.1	Porcentaje de días que permanecen cerrados los espacios públicos	(Número de días que se declararon cerrados los espacios públicos / Número total de días de la pandemia en el trimestre correspondiente) * 100	Porcentaje	Trimestral	4.4% (T1/2020)	100% (T2/2020)	0% (T4/2020)
		Sa.1.2	Porcentaje de días que se prohíben los eventos masivos	(Número de días que se prohíben los eventos masivos / Número total de días de la pandemia en el trimestre correspondiente) * 100	Porcentaje	Trimestral	4.4% (T1/2020)	100% (T2/2020)	27.2% (T4/2020)
		Sa.1.3	Porcentaje de días en que se aplican restricciones del transporte público	(Número de días que se aplican restricciones al transporte público en Morelos / Número total de días de la pandemia) * 100	Porcentaje	Trimestral	0%	0%	0%
Sa.2	Plan de Preparación y Respuesta ante una Pandemia	Sa.2.1	Porcentaje del gasto destinado para COVID	(Recursos destinados a la atención del COVID / Total del gasto estatal) * 100	Porcentaje	Trimestral	ND	ND	ND
		Sa.2.2	Número de hospitales Covid en Morelos	Número de hospitales que atienden pacientes con Covid en Morelos	Absoluto	Mensual	ND	ND	12
		Sa.2.3	Número de comunicados con información sobre el Covid destinados a la población en general	Número de comunicados (noticias, boletines, folletos, etc.) con información sobre el Covid destinados a la población en general, emitidos por el gobierno de Morelos	Absoluto	Mensual	41 (Mar/2020)	64 (May/2020)	7 (Dic/2020)
Sa.3	Estrategia de reducción de contagios	Sa.3.1	Porcentaje de acciones de fomento sanitario realizadas en centros de trabajo con	(Número de acciones de fomento sanitario realizadas en centros de trabajo con actividades esenciales y no esenciales /Número de acciones de fomento	Porcentaje	Mensual	NA	100%	100%

			actividades esenciales y no esenciales.	sanitario programadas en centros de trabajo con actividades esenciales y no esenciales *100)					
		Sa.3.2	Porcentaje de espacios públicos con política de uso de cubrebocas	(Número de espacios públicos con política de uso de cubrebocas / Total de espacios públicos en Morelos) * 100	Porcentaje	Trimestral	ND	ND	ND
Sa.4	Análisis y evaluación del riesgo de contagios	Sa.4.1	Tasa de reproducción efectiva (Rt) de COVID-19	Es un promedio ponderado de las tasas de crecimiento de incidencias de casos (por fecha de inicio de síntomas), asumiendo una tasa constante en los últimos 7 días	Tasa	Quincenal	NA	1.14	1.00
Sa.5	Capacitación a diferentes actores en materia de higiene, desinfección de espacios y mitigación de efectos negativos del Covid-19	Sa.5.1	Porcentaje de personas capacitadas respecto al Covid-19	(Número de personas que reciben capacitación sobre el Covid-19 / Población total de Morelos) * 100	Porcentaje	Mensual	ND	ND	ND
		Sa.5.2	Porcentaje de ayuntamientos de Morelos que recibieron capacitación sobre el Covid-19	(Número de ayuntamientos de Morelos que recibieron capacitación respecto al Covid-19 / Total de ayuntamientos de Morelos) * 100	Porcentaje	Trimestral	ND	ND	ND
Sa.6	Estrategia de continuidad de los servicios de salud	Sa.6.1	Capacidad de atención hospitalaria de servicios hospitalarios distintos al Covid-19	(Número de personas atendidas durante la pandemia - Pacientes por Covid-19) / Número de personas atendidas previo a la pandemia	Porcentaje	Mensual	ND	ND	ND
Sa.7	Estrategia de mitigación de efectos negativos sobre la salud física y psicoemocional	Sa.7.1	Porcentaje de la población activada en línea durante el confinamiento por COVID-19	(Número de personas que se activa en línea durante el confinamiento por COVID-19/Total de la población de Morelos que se activa en el primer trimestre de 2020.	Porcentaje	Mensual	70.8%	29.2%	ND
		Sa.7.2	Porcentaje de	(Total de personas que	Porcentaje	Mensual	ND	ND	ND

			personas que reciben ayuda psicológica a distancia	reciben ayuda psicológica a distancia/ Población estatal) * 100					
		Sa.7.3	Porcentaje de atención especializada a mujeres que viven es situación de violencia	(Mujeres atendidas / Mujeres detectadas) * 100	Porcentaje	Trimestral	53%	51%	70%

Nota: Todos los indicadores aplican al estado de Morelos, por lo que las variables que integran los distintos indicadores se refieren a datos del estado de Morelos.

ND: No disponible.

NA: No aplica.

En relación a los cuatro resultados (outcomes) se seleccionaron nueve indicadores, de los cuales siete se expresan como porcentaje y tres como tasas (ver Cuadro 2). Para el resultado Sa.1 “Se ha reducido la exposición entre las personas […]” se seleccionaron tres indicadores que se complementan para la medición del objetivo. Cada uno de estos indicadores permite identificar a los grupos de personas que han reducido su movilidad y por lo tanto están menos expuestas al virus. De acuerdo con información del Censo de Población y Vivienda 2020, el 25.9% de la población de Morelos es estudiante por lo que, al suspenderse las clases físicas, esa población no requiere trasladarse a la escuela y reducen su exposición al virus. No fue posible calcular los indicadores “Porcentaje de empleados realizando trabajo desde casa” y “Porcentaje de personas que realizan trámites o pagos estatales de manera digital”, pero se mantienen expresados debido a que contribuyen a una medición más integral del objetivo del resultado Sa. 1.

Para el resultado Sa.2 “Se ha disminuido la transmisión comunitaria […]” se asignaron tres indicadores: “Tasa de incidencia de casos estimados activos por 100 mil habitantes”, “Tasa de casos hospitalizados por 100 mil habitantes” y “Porcentaje semanal de positividad al virus SARS-CoV-2”. En el cuadro 2 se puede observar que los tres indicadores disminuyen para el cierre de diciembre de 2020.

Los dos indicadores definidos para el resultado Sa.3 “Se ha reducido la carga sobre el sistema de salud […]” también disminuyen ligeramente para finales de 2020. El indicador “Porcentaje de camas generales ocupadas en los hospitales de la Red hospitalaria para la atención de Infecciones Respiratorias Agudas Graves (Red IRAG)” disminuye de 18% en junio a 15% en diciembre. Mientras que el

indicador “Porcentaje de camas con ventilador ocupadas en los hospitales de la Red IRAG” pasa de 13% en junio a 10% en diciembre.

En cuanto al resultado Sa.4 “Tomadores de decisiones y ciudadanos disponen de información creíble y la usan para mejorar el funcionamiento de las acciones de mitigación”, no se dispone de la información para calcular el indicador. Sin embargo, se mantiene expresado, ya que se considera que la información pueden tenerla en el gobierno del estado de Morelos y el cálculo es sencillo.

Cuadro 2. Indicadores para los Resultados (Outcomes) relacionados a la dimensión de salud

#	Resultados (Outcomes)	Información sobre el indicador					Datos más recientes		
		#	Nombre	Método de cálculo	Unidad de medida	Frecuencia de cálculo	Previo a la pandemia	Durante la pandemia	Estimación al cierre de 2020
Sa.1	Se ha reducido la exposición entre las personas -Se ha reducido el contacto entre individuos -Se ha reducido el uso de espacios y servicios no esenciales -Se ha reducido la exposición al virus en superficies que se tocan con frecuencia	Sa.1.1	Porcentaje de empleados realizando trabajo desde casa	(Número de empleados en actividades no esenciales restringidas / (Total de empleados en actividades esenciales + Número de empleados en actividades no esenciales reactivadas)) *100	Porcentaje	Trimestral	ND	ND	ND
		Sa.1.2	Porcentaje de alumnos respecto a la población total	(Total de estudiantes / Total de población en Morelos) * 100	Porcentaje	Anual	NA	NA	25.9%
		Sa.1.3	Porcentaje de personas que realizan trámites o pagos estatales de manera digital	(Número de personas que realizan algún trámite o pago estatal vía digital/ Total de personas que realizan algún trámite o pago estatal) *100	Porcentaje	Mensual	ND	ND	ND
Sa.2	Se ha disminuido la transmisión comunitaria -Se ha reducido el número total de casos -Se han reducido las disparidades de casos entre los grupos poblacionales	Sa.2.1	Tasa de incidencia de casos estimados activos por 100 mil habitantes	(Número de personas diagnosticadas en los últimos 14 días / población de Morelos) * 100,000	Tasa	Quincenal	NA	10.70	9.00
		Sa.2.2	Tasa de casos hospitalizados por 100 mil habitantes	(Número de personas infectadas hospitalizadas / población de Morelos) * 100,000	Tasa	Quincenal	NA	4.50	2.50
		Sa.2.3	Porcentaje semanal de positividad al virus SARS-CoV-2	(Pruebas con resultado positivo / pruebas totales) *100	Porcentaje	Semanal	NA	32%	29%
Sa.3	Se ha reducido la carga sobre el sistema de salud -Se ha reducido la demanda de la sala de emergencias y	Sa.3.1	Porcentaje de camas generales ocupadas en los hospitales de la Red hospitalaria para la atención de Infecciones Respiratorias Agudas Graves (Red IRAG)	(Camas IRAG ocupadas / Camas IRAG totales) * 100	Porcentaje	Quincenal	NA	18%	15%
		Sa.3.2	Porcentaje de camas con	(Camas IRAG con ventilador	Porcentaje	Quincenal	NA	13%	10%

	de las hospitalizaciones -Se ha aumentado la capacidad de cuidado a las personas contagiadas por Covid-19 -Se mantiene la capacidad de atención de personas con otras enfermedades		ventilador ocupadas en los hospitales de la Red IRAG	ocupadas / Camas IRAG con ventilador totales) * 100					
Sa.4	Tomadores de decisiones y ciudadanos disponen de información creíble y la usan para mejorar el funcionamiento de las acciones de mitigación	Sa.4.1	Porcentaje de personas que se informan sobre el Covid-19 a través de la página: https://salud.morelos.gob.mx/	((Total de personas que se informan sobre el Covid-19 a través de la página: https://salud.morelos.gob.mx/) / Población estatal) *100	Porcentaje	Mensual	ND	ND	ND

Nota: Todos los indicadores aplican al estado de Morelos, por lo que las variables que integran los distintos indicadores se refieren a datos del estado de Morelos.

ND: No disponible.

NA: No aplica.

Dimensión Económica

En el Cuadro 3 se muestran los productos de la dimensión económica y los indicadores seleccionados para cada uno de ellos. En este caso la mayoría de los indicadores están definidos en términos de cobertura. De acuerdo con el Coneval (2014) estas excepciones pueden aplicarse cuando el objetivo está enfocado en solucionar un problema de acceso. En este caso, al tratarse de la atención de los efectos negativos ocasionados por una pandemia no registrada antes, los objetivos de la dimensión económica se enfocan en brindar apoyos a la población. Por ejemplo, para el producto E.4 “Campañas de fomento al empleo y otorgamiento de microcréditos” se considera que el indicador relevante a medir es en relación a las empresas beneficiadas, es decir, se identifican las empresas que tienen acceso al curso que brinda el programa y que en 2020 fueron 92.

En el caso del producto E.2 “Plan estratégico de recuperación económica” se engloban la implementación de distintas actividades que tienen como objetivo la recuperación económica del estado de Morelos. Considerando esto, el primer indicador se define como “Protocolos de actuación ante el Covid-19 en Morelos”, ya que en dichos protocolos se plasman las condiciones de reapertura de las distintas actividades económicas. Mientras que con el segundo indicador se busca medir el avance que ha tenido la recuperación económica por lo que se seleccionó el indicador “Variación porcentual del Producto Interno Bruto (PIB) de Morelos”. Aunque se han implementado protocolos de actuación ante el Covid-19 para reactivar diversas actividades económicas en Morelos, durante 2020 el PIB estatal se redujo respecto a 2019. La principal caída del PIB de Morelos ocurrió en el segundo trimestre de 2020, lo cual coincide con la suspensión de las actividades no esenciales en abril y mayo. En el segundo trimestre de 2020 el PIB estatal se redujo en 23.7% respecto al mismo trimestre de 2019.

Para el producto E.3 “Recomendaciones y cambios en materia de política económica” se definió el indicador “Acciones o programas de política fiscal vigentes para atender los efectos de la pandemia de Covid-19 en Morelos”. Se identificaron 3 acciones de diferimiento de pago de impuestos: el pago de impuesto del Refrendo de los Derechos de Control Vehicular (hasta el 31 de diciembre), el Impuesto sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal (hasta el 17 de septiembre) y el Impuesto sobre la Prestación de Servicios de Hospedaje (hasta el 30 de junio).[47] Por lo tanto, en el segundo semestre estuvieron vigentes las 3 acciones de diferimiento de impuestos y para el cierre de 2020 sólo permanecía vigente unas de las acciones.

Los indicadores de los productos E.5 “Padrón de beneficiarios y emprendedores locales” y E.6 “Proyecto de subvención al empleo para la restauración de paisajes y cuencas” no fue posible calcularlos. Pero se considera que es información que puede estar disponible en el gobierno de Morelos y que una vez que se cuente con esos datos el cálculo puede llevarse a cabo.

Para el producto E.7 “Proyecto para la utilización de energías limpias y más eficientes” se definió el indicador “Proyectos en ejecución para la generación de energía limpia en el estado de Morelos. Para 2020 sólo se identificó un proyecto de este tipo.

[47] Gobierno del estado de Morelos, Acuerdo por el que se otorgan diversos beneficios fiscales a fin de mitigar en el estado de Morelos los efectos de la enfermedad por coronavirus 2019 o “COVID-19”. Disponible en: http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/acuerdos_estatales/pdf/ACBENEFISCALESCOVID19.pdf

Cuadro 3. Indicadores para los Productos (Outputs) relacionados a la dimensión económica

#	Productos (Outputs)	Información sobre el indicador					Datos más recientes		
		#	Nombre	Método de cálculo	Unidad de medida	Frecuencia de cálculo	Previo a la pandemia	Durante la pandemia	Estimación al cierre de 2020
E.1	Comité local de recuperación económica	E.1.1	Acciones o estrategias emitidas por el comité local de recuperación económica en Morelos	Número de acciones o estrategias emitidas por el comité local de recuperación económica	Absoluto	Trimestral	ND	ND	ND
E.2	Plan estratégico de recuperación económica	E.2.1	Protocolos de actuación ante el Covid-19 en Morelos	Total de protocolos de actuación ante el Covid-19 que se han implementado	Absoluto	Mensual	0	44	44
		E.2.2	Variación porcentual del Producto Interno Bruto (PIB) de Morelos	(PIB del trimestre n del año t / PIB del trimestre n del año (t-1)) * 100	Porcentaje	Trimestral	1.0% (T1/2020)	-21.0% (T2/2020)	13.5% (T3/2020)
E.3	Recomendaciones y cambios en materia de política económica	E.3.1	Acciones o programas de política fiscal vigentes para atender los efectos de la pandemia de Covid-19 en Morelos	Número total de acciones o programas de política fiscal vigentes para atender los efectos de la pandemia de Covid-19	Absoluto	Trimestral	0 (T1/2020)	3 (T2/2020)	1 (T4/2020)
E.4	Campañas de fomento al empleo y otorgamiento de microcréditos	E.4.1	Programa de Liderazgo para la Reactivación Empresarial para el Estado de Morelos por la Contingencia Sanitaria COVID-19	Número de empresas registradas	Empresas	Única exhibición	NA	92	NA
E.5	Padrón de beneficiarios y	E.5.1	Porcentaje de	(Número de programas de la	Porcentaje	Trimestral	ND	ND	ND

	emprendedores locales		programas de la SDEyT que cuentan con un padrón de beneficiarios donde se identifican los apoyos para atender los efectos de la pandemia de Covid-19	SDEyT que cuentan con un padrón de beneficiarios donde se identifican los apoyos para atender los efectos de la pandemia de Covid-19 / Total de programas de la SDEyT) * 100					
E.6	Proyecto de subvención al empleo para la restauración de paisajes y cuencas	E.6.1	Beneficiarios que reciben subvención al empleo para la restauración de paisajes y cuencas	Número de personas que reciben subvención al empleo para la restauración de paisajes y cuencas	Absoluto	Trimestral	ND	ND	ND
E.7	Proyecto para la utilización de energías limpias y más eficientes	E.7.1	Proyectos en ejecución para la generación de energía limpia en el estado de Morelos	Número de proyectos que se encuentra en ejecución para la generación de energía limpia en Morelos	Absoluto	Anual	NA	NA	1

Nota: Todos los indicadores aplican al estado de Morelos, por lo que las variables que integran los distintos indicadores se refieren a datos del estado de Morelos.

ND: No disponible.

NA: No aplica.

Los indicadores para los resultados de la dimensión económica están expresados principalmente en términos porcentuales. Para el resultado E.2 “Hogares y empresas preparadas para la toma de decisiones informada sobre la viabilidad de la actividad productiva” se considera que un indicador relevante es el “Porcentaje de empresas reactivadas que aplican los protocolos de actuación ante el Covid-19”; ya que estas empresas serían las que conocen la información para la reactivación de sus actividades. También se incluye el indicador “Derrama Económica por turismo” que muestra que para el tercer trimestre de 2020 ocurrió una caída de casi 40% con respecto al primer trimestre del mismo año (lo que equivale a 219.6 millones de pesos menos). Para el cuarto trimestre se observa una ligera recuperación, pero la derrama económica se mantiene por debajo del monto del primer trimestre.

Se definieron cuatro indicadores para el resultado E.3 “Las Mipymes morelenses han superado los efectos negativos de la pandemia […]”. Dos de los indicadores sólo se definen, pero no fue posible realizar el cálculo: “Número de Mipymes que recibieron apoyos del gobierno de Morelos” y “Porcentaje de Mipymes que mantienen actividades”. El indicador “Tasa de informalidad laboral” fue de 65.97% en el primer trimestre de 2020 y se redujo en 11.58 puntos porcentuales para el segundo trimestre. Esto puede deberse a una caída de la población ocupada y aunque la ocupación informal también disminuyó, la ocupación formal fue la que tuvo una mayor caída. Respecto a la “Tasa de desocupación” en Morelos, se observa un aumento de 1.96% en el primer trimestre a 3.03% en el segundo trimestre. Para el tercer trimestre la tasa se mantiene en alrededor de 3%.

Para los resultados E.1, E. 4 y E.5 sólo se definen los indicadores, pero no se dispone de la información necesaria para su estimación. Los datos para el cálculo de los indicadores E.1.1 y E.4.1 pueden tenerlos en el gobierno del estado. Los

datos para el indicador E.5.1 usualmente están disponibles en el Sistema de Información Energética (SIE) de la Secretaría de Energía (Sener); sin embargo, la página está desactualizada y no fue posible obtener los datos de 2020[48].

[48] El SIE está disponible en: http://sie.energia.gob.mx/bdiController.do?action=temas
Una nota del diario El Universal publicada el 23 de agosto de 2020 indica que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) determinó que la Secretaría de Energía debe informar sobre el volumen mensual de energía generada por tecnología en el país de 2017 a 2020, ya que actualmente el portal sólo tiene información hasta 2017.

Cuadro 4. Indicadores para los Resultados (Outcomes) relacionados a la dimensión económica

#	Resultados (Outcomes)	Información sobre el indicador					Datos más recientes		
		#	Nombre	Método de cálculo	Unidad de medida	Frecuencia de cálculo	Previo a la pandemia	Durante la pandemia	Estimación al cierre de 2020
E. 1	-Se cuenta con un esquema adecuado de deliberación y planeación de las actividades económicas -Nuevas políticas y procedimientos para estar preparados ante una crisis sanitaria y dar respuesta a la misma	E.1.1	Porcentaje de Unidades Responsables (UR´s) del gobierno de Morelos que cuentan con procedimientos para hacer frente a una crisis sanitaria	(Número de Unidades Responsables (UR´s) que cuentan con procedimientos para hacer frente a una crisis sanitaria / Total de UR´s del gobierno de Morelos) * 100	Porcentaje	Mensual	ND	ND	ND
E. 2	-Hogares y empresas preparadas para la toma de decisiones informada sobre la viabilidad de la actividad productiva -Los hoteles, restaurantes, museos, transportes, teatros y otros establecimientos de Morelos se benefician de la reactivación económica y del turismo	E.2.1	Porcentaje de empresas reactivadas que aplican los protocolos de actuación ante el Covid-19	(Número de empresas reactivadas que aplican los protocolos de actuación ante el Covid-19 / Total de empresas en el estado de Morelos) * 100	Porcentaje	Trimestral	ND	ND	ND
		E.2.2	Derrama Económica por turismo	Número de turistas * gasto promedio	Pesos	Trimestral	$561,819,382.18 (T1/2020)	$342,226,623.00 (T3/2020)	$416,221,568.97 (T4/2020)
E. 3	-Las Mipymes morelenses han superado los efectos negativos de la pandemia y están preparadas para encontrar nuevos mercados -Se ha garantizado el acceso al mercado laboral formal y se han mejorado las capacidades y habilidades de la fuerza laboral en el estado	E.3.1	Número de Mipymes que recibieron apoyos del gobierno de Morelos	Número de Mipymes que recibieron apoyos del gobierno de Morelos para mitigar los efectos negativos del Covid	Absoluto	Trimestral	ND	ND	ND
		E.3.2	Porcentaje de Mipymes que mantienen actividades	(Número de Mipymes con actividades durante la pandemia / Total de Mipymes	Porcentaje	Trimestral	ND	ND	ND

				previo a la pandemia) * 100					
		E.3.3	Tasa de informalidad laboral	(Número de personas con una ocupación informal / Población ocupada de Morelos) * 100	Porcentaje	Trimestral	65.97% (T1/2020)	54.39% (T2/2020)	64.95% (T3/2020)
		E.3.4	Tasa de desocupación	(Población de 15 años o más desocupada / Población económicamente activa de 15 años o más) * 100	Porcentaje	Trimestral	1.96% (T1/2020)	3.03% (T2/2020)	2.8% (T3/2020)
E. 4	-Cuencas y paisajes restaurados, así como nuevas fuentes de empleo en sectores estratégicos	E.4.1	Porcentaje de cuencas y paisajes restaurados	(Número de cuencas y paisajes restaurados / Total de cuencas y paisajes programados a restaurar) * 100	Porcentaje	Trimestral	ND	ND	ND
E. 5	-Se ha logrado una reconversión productiva, priorizando tecnologías más limpias y sostenibles	E.5.1	Participación de energías renovables y tecnologías limpias del total de generación de electricidad en Morelos	(Capacidad Instalada de Generación Eléctrica con Energías Renovables y Tecnologías Limpias (MW) / Capacidad instalada de generación de energía eléctrica total instalada (MW) en Morelos) * 100	Porcentaje	Mensual	ND	ND	ND

Nota: Todos los indicadores aplican al estado de Morelos, por lo que las variables que integran los distintos indicadores se refieren a datos del estado de Morelos.

ND: No disponible.

NA: No aplica.

Dimensión social

En el Cuadro 5 se incluyen los 11 indicadores asociados a los siete productos de la dimensión social. Se definieron los indicadores que se consideran necesarios para medir el objetivo de cada uno de los productos. Sin embargo, no fue posible su cálculo debido a que no se dispone de la información suficiente. En la mayoría de los casos, los indicadores se refieren a apoyos o acciones del gobierno estatal, por lo que la información para la estimación pueden tenerla las distintas áreas del gobierno estatal.

Por ejemplo, para el producto So.2 “Bienes y servicios para la seguridad alimentaria”, se define el indicador “Beneficiarios de apoyos alimentarios”. En la información proporcionada por el gobierno del estado se cuenta con dos indicadores relacionados, pero están en términos de apoyos alimentarios y no de personas apoyadas. Se indica que a través del Programa de Apoyo Alimentario Básico Emergente 2020 se entregaron 9,232 apoyos y más de 300 mil dotaciones alimentarias a través de los programas alimentarios de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA). Sin embargo, para el cálculo de este indicador se tendría que verificar que no existan duplicados para que el indicador pueda expresarse en términos de personas.

En el caso del indicador “Porcentaje de docentes capacitados en educación a distancia” del producto So.3, en la información proporcionada por el gobierno de Morelos hay dos indicadores de porcentaje de docentes capacitados del Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Morelos (CONALEP) y de la Coordinación Estatal del Subsistema de Preparatoria Abierta (CESPA). Sin embargo, se trata de capacitaciones habituales realizadas a distancia y no se

identificó que se trate de capacitación relativa a la educación a distancia, que es el reto que derivó la pandemia del Covid-19.

Cuadro 5. Indicadores para los Productos (Outputs) relacionados a la dimensión social

#	Productos (Outputs)	Información sobre el indicador					Datos más recientes		
		#	Nombre	Método de cálculo	Unidad de medida	Frecuencia de cálculo	Previo a la pandemia	Durante la pandemia	Estimación al cierre de 2020
So. 1	Programas de apoyo para mitigar los efectos negativos de la pandemia	So.1.1	Porcentaje de programas sociales para atender los efectos de la pandemia de Covid-19	(Número de programas sociales creados o modificados para atender los efectos de la pandemia /Total de programas sociales del gobierno de Morelos) * 100	Porcentaje	Trimestral	ND	ND	ND
So. 2	Bienes y servicios para la seguridad alimentaria	So.2.1	Beneficiarios de apoyos alimentarios	Número de beneficiarios de apoyos alimentarios en el estado de Morelos	Personas	Trimestral	ND	ND	ND
So. 3	Estrategia para garantizar la prestación de los servicios educativos	So.3.1	Porcentaje de docentes capacitados en educación a distancia	(Número de docentes capacitados en educación a distancia / Total de docentes en Morelos) * 100	Porcentaje	Semestral	ND	ND	ND
		So.3.2	Porcentaje de estudiantes que toman clases a distancia por nivel educativo	(Número de estudiantes que toman clases a distancia (por internet, radio, TV, etc.) del nivel educativo *n* / Total de estudiantes que iniciaron el ciclo escolar del nivel educativo *n*) * 100	Porcentaje	Anual	ND	ND	ND
		So.3.3	Porcentaje de planteles educativos que cuentan con inscripción a través de una página de internet	(Número de planteles educativos que cuentan con inscripción en línea / Total de planteles educativos en Morelos) * 100	Porcentaje	Anual	ND	ND	ND
So. 4	Servicios de apoyo para la población más vulnerable	So.4.1	Porcentaje de apoyos para adultos mayores	(Número de adultos mayores que reciben algún apoyo / Total de adultos mayores) *100	Porcentaje	Trimestral	ND	ND	ND
		So.4.2	Porcentaje de apoyos para madres solteras	(Número de madres solteras que reciben algún apoyo / Total de madres solteras) *100	Porcentaje	Trimestral	ND	ND	ND
		So.4.3	Beneficiarios de las acciones de apoyo psicosocial	Número de beneficiarios de las acciones de apoyo psicosocial	Porcentaje	Trimestral	ND	ND	ND
So.	Servicios de	So.5.	Porcentaje de programas sociales	(Número de programas sociales que	Porcentaje	Trimestral	ND	ND	ND

5	apoyo para las familias	1	que evitan la reducción del ingreso familiar derivado de la pandemia de Covid-19	evitan la reducción del ingreso familiar derivado de la pandemia de Covid-19 / Total de programas sociales en Morelos) * 100					
So. 6	Recursos de protección y seguridad social	So.6. 1	Porcentaje de personas de 15 años o más que cuentan con seguro de desempleo	(Personas de 15 años o más que cuentan con seguro de desempleo / Total de personas de 15 años o más en el estado de Morelos) *100	Porcentaje	Trimestral	ND	ND	ND
So. 7	Estrategia para la convivencia social	So.7. 1	Población de Morelos que accede a los contenidos de la página: https://culturaencasa.morelos.gob.mx/	((Número de personas que acceden a los contenidos de la página: https://culturaencasa.morelos.gob.mx/) / Población total de Morelos) * 100	Porcentaje	Mensual	ND	ND	ND

Nota: Todos los indicadores aplican al estado de Morelos, por lo que las variables que integran los distintos indicadores se refieren a datos del estado de Morelos.

ND: No disponible.

NA: No aplica.

En el siguiente cuadro se muestran los seis indicadores propuestos para los cinco resultados de la dimensión social. Para el resultado So.1 sobre la atención a la población más vulnerable se considera que lo relevante a medir es el “Valor promedio de los apoyos brindados a las familias con mayor vulnerabilidad”; ya que estos apoyos son los que podrían contrarrestar una caída del ingreso para estas familias. Aunque no fue posible calcularlo, se considera que la estimación es viable y que el gobierno estatal puede tener los datos necesarios.

Para los resultados So.2, So.4, y So.5 se incluyen los indicadores de carencia alimentaria, de seguridad social y de acceso a servicios básicos en la vivienda, respectivamente. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) calcula estos indicadores como parte de la medición de la pobreza multidimensional, pero la información sólo está disponible hasta 2018. Por lo que en el cuadro 6 se incluyen los datos de 2018 como aquellos previos a la pandemia y se podrá realizar el comparativo con 2020 una vez que esté disponible la información.

Respecto al resultado So.3 “Los niños y jóvenes de educación básica tienen pleno acceso a la educación […]”, se incluyen dos indicadores desglosados por nivel educativo: “Eficiencia Terminal por nivel educativo” y “Abandono Escolar por nivel educativo”. Ambos indicadores son anuales por lo que los comparativos se realizan por ciclos escolares. Se observa que la eficiencia terminal se mantiene casi igual entre los tres ciclos escolares (2018-2019, 2019-2020, 2020-2021), incluso a nivel secundaria hay un ligero aumento. En tanto que el abandono escolar se reduce ligeramente en todos los ciclos escolares.

Cuadro 6. Indicadores para los Resultados (Outcomes) relacionados a la dimensión social

#	Resultados (Outcomes)	Información sobre el indicador					Datos más recientes		
		#	Nombre	Método de cálculo	Unidad de medida	Frecuencia de cálculo	Previo a la pandemia	Durante la pandemia	Estimación al cierre de 2020
So.1	-Se da una respuesta oportuna en la atención de la población más vulnerable -Las personas con mayor riesgo ante los efectos de la pandemia cuentan con información clara y diferentes componentes de bienestar social	So.1.1	Valor promedio de los apoyos brindados a las familias con mayor vulnerabilidad	Presupuesto total para los apoyos de las familias vulnerables / Total de familias vulnerables	Pesos	Trimestral	ND	ND	ND
So.2	-La población vulnerable tiene cubiertas sus necesidades alimentarias	So.2.1	Porcentaje de personas con Carencia por acceso a la alimentación	(Número de personas con Carencia por acceso a la alimentación / Total de población en Morelos) * 100	Porcentaje	Bianual	24.6% (2018)	ND	ND
So.3	-Los niños y jóvenes de educación básica tienen pleno acceso a la educación -Los estudiantes tienen clases de regularización al término de la emergencia sanitaria	So.3.1	Eficiencia Terminal por nivel educativo	(Número de alumnos que egresaron en la generación / número de alumnos de nuevo ingreso en primero de la misma generación) * 100	Porcentaje	Anual	Primaria 94.3% Secundaria 85.6% Media superior 59.2% (Ciclo 2018-2019)	Primaria 94.6% Secundaria 86.0% Media superior 59.3% (Ciclo 2019-2020)	Primaria 94.2% Secundaria 86.7% Media superior 59.5% (Ciclo 2020-2021)
		So.3.2	Abandono Escolar por nivel educativo	((Matrícula inicial del ciclo escolar – Matrícula final del ciclo escolar)/Matrícula inicial del ciclo escolar) * 100	Porcentaje	Anual	Primaria 1.0% Secundaria 5.2% Media superior 17.1% Superior 7.8 (Ciclo 2018-2019)	Primaria 1.0% Secundaria 4.5% Media superior 14.3% Superior 7.6% (Ciclo 2019-2020)	Primaria 0.9% Secundaria 3.9% Media superior 14.0% Superior 6.5% (Ciclo 2020-2021)
So.4	-Las familias y sectores vulnerables reciben	So.4.1	Porcentaje de personas con	(Número de personas con Carencia por acceso a la	Porcentaje	Bianual	66.5% (2018)	ND	ND

	atención preferencial -Las personas cuentan con seguridad y protección social		Carencia por acceso a la seguridad social	seguridad social / Total de población en Morelos) * 100					
So. 5	-Hay pleno acceso a los servicios básicos de vivienda -Se promueve la corresponsabilidad por parte de la población -Las personas vulnerables cuentan con apoyo psicosocial	So.5. 1	Porcentaje de personas con Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	Número de personas con Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda / Total de población en Morelos) * 100	Porcentaje	Bianual	19.9% (2018)	ND	ND

Nota: Todos los indicadores aplican al estado de Morelos, por lo que las variables que integran los distintos indicadores se refieren a datos del estado de Morelos.

ND: No disponible.

NA: No aplica.

Anexo 6

Categorías y sub categorías de análisis identificadas durante la codificación abierta

Categorías de primer orden	Categorías de segundo orden	Categorías de tercer orden	Categorías de cuarto orden	Frecuencia
Experiencia previa en atención de emergencias				4
Situación previa a la pandemia				6
Fenómeno (pandemia de Covid-19)				37
Sorpresa por la duración de la pandemia				7
Planificación de preparación en emergencias sanitarias				4
	Evidencia para la elaboración de las estrategias			37
	Centro Estatal de Contingencia Operativa (CECO)			17
		Grupo de tarea		6
		Protección Civil		4
		Guardias		6
	Plan de acción previo			47
	Actividades Dimensión de salud			0
		Cancelación de eventos		4
		Restricción de la movilidad		1
		Caravana de información		6
		Operativos		29
			Evitar aglomeraciones	9
			Actividades operativas	8
		Pruebas rápidas		6
		Semaforización		15
		Cerco sanitario		8
		Rastreo de contagios		24
		Vigilancia epidemiológica		27
		Capacitación en temas de salud		7
		Sanitización de espacios		7
		Adecuaciones a las oficinas u operaciones administrativas		14

		Apertura gradual de actividades		4
		Elaboración de protocolos o lineamientos		23
		Compra de insumos médicos		14
		Reconversión hospitalaria		5
		Medidas de higiene personal		12
		Distanciamiento social		5
		Uso de cubrebocas		11
		Apoyo psico-social		4
		Atención de violencia intrafamiliar		2
	Actividades Dimensión de economía			13
		Aplicación de multas		2
		Exención de impuestos		12
		Servicios de colocación de empleo		3
		Instrumentos de autoempleo		5
		Microcréditos		19
		Proyectos de inversión		5
		Apoyo a productores		39
			Mejoramiento genético	3
			Eliminación de plagas	8
			Fertilizantes	5
		Capacitación a empresas		15
		Cultura		12
		Entrega de apoyos económicos		13
		Trabajo a distancia		2
		Turismo		12
			Fondo Morelos	10
		Capacitación		4
			Anfitrión responsable	3
		Reactivación económica		17

			Levantemos Morelos	6
		Apoyo a comerciantes		2
	Actividades Dimensión social			3
		Donaciones		4
		Apoyo alimenticio		16
		Entrega de apoyos en especie		7
		Identificación de población vulnerable		29
			Médicos con sobrecarga de trabajo	4
			Discriminación por contagio de Covid	6
			Personal del sector público con comorbilidades	3
			Mujeres	3
			Menores de edad	4
			Adultos mayores	2
			Indígenas	2
			Zonas de atención prioritaria	6
			Productores rurales	6
			Sin acceso a alimentación	2
			Migrantes	7
			Personas con discapacidad	1
			Vulnerable por falta de infraestructura tecnológica	5
		Protección de derechos humanos		14
	Educación			19
		Evaluación del desempeño docente		7
		Adaptación a las circunstancias cambiantes		3
			Los padres asumen nuevos roles	6
		Cierre de escuelas		5

		Logística de preparación ante riesgos sanitarios		11
		Clases a distancia		5
			Infraestructura tecnológica instalada	22
			Capacitación en TICs	11
		Reincorporación a clases presenciales		6
		Ajustes a la planeación		3
			Acciones innovadoras	3
		Suspensión de actividades		4
Coordinación				2
	Colaboración con ciudadanos no organizados			1
	Colaboración con tercer sector			1
	Económica			4
		Intergubernamental		17
		Con municipios		15
		Gobierno federal		20
		Intersectorial		16
		Gobierno estatal		6
	Social			1
		Intergubernamental		15
		Gobierno municipal		6
		Gobierno federal		15
		Sistema DIF		9
		Intersectorial		12
		Gobierno estatal		16
		CETOS		2
	Salud			1
		Intersectorial		4
		Gobierno estatal		13
		Comité estatal de seguridad en salud		6
		Intergubernamental		6
		Gobierno federal		8
		Gobiernos		15

		municipales		
Comunicación y participación ciudadana				7
	Formas de participación ciudadana			2
	Acciones de comunicación Educación			4
		Comunicación entre la comunidad escolar		9
	Acciones de comunicación Social			7
		Capital social		5
	Acciones de comunicación Economía			3
		Comunicación con sectores económicos		17
	Acciones de comunicación Salud			1
		Comunicación social		5
		Difusión de acciones a la ciudadanía		8
		Ruedas de prensa		3
	Canales de comunicación			10
		Generación de contenidos		1
		Radio		1
		Televisión		1
		Volantes		1
		Periódico		1
		Redes sociales		27
	Comunicación de riesgos			5
		Riesgos comunicados por gobierno federal		4
		Autoridad facultada		13
Contexto				34
	Contexto social			0
		Comunidades que se aíslan		1
		Capital social		7

		Rezago social		4
	Contexto educativo			3
		Falta de información sobre la matrícula		2
		Traslado de la matrícula al sector público		1
		Deserción escolar		10
	Contexto político			0
		2021 año electoral		1
		Desgaste político		4
	Contexto económico			14
		Recortes de personal		3
		Temor consecuencias económicas de la pandemia		1
	Contexto salud			3
		Dificultades en el trabajo		19
		Actividades difíciles de darles continuidad		6
Instrumentos legislativos				4
	Instrumentos regulatorios			1
	Cambios legislativos			3
	Nuevas leyes			1
	Marco legal subnacional			7
	Marco legal nacional			2
Instrumentos de política				1
	Plan estatal de desarrollo			2
	Evaluación de políticas			47
	Modificaciones a programas existentes			26
	Nuevos programas			19
	Marco local			7
	Marco nacional			1
Factores sociales				0
	Falta de			6

	educación y concientización entre la población			
	Respeto y seguimiento de las reglas			10
Factores institucionales o de liderazgo				0
	Falta de previsión por parte de las autoridades			10
	Liderazgo			3
	Falta de capacitación del personal burocrático			4
	Fortaleza institucional			1
	Continuidad de las acciones			1
Presupuesto para implementar acciones de mitigación				23
	Falta de presupuesto			6
	Presupuesto destinado a atender la pandemia			16
Adaptación al entorno cambiante				27
	Trabajo cotidiano			5
	Trabajo creativo			4
Resultados				11
Resultados económicos				34
Resultados sociales				18
Resultados salud				4
Análisis de fugas, redundancias, huecos				0
	Redundancias			11
	Huecos			2
	Fugas			4

Fuente: elaboración propia

Anexo 7

Composición final de la muestra de informantes

Dependencia y número de informantes por dependencia		Sexo		Cargo						
		Hombres	Mujeres	Jefe (a) de Unidad	Coordinador (a)	Director (a) General	Director (a) de Área	Subdirector (a)	Jefe (a) de Depto.	Auxiliar Técnico
Secretaría de Administración	6	3	3			1		2	2	1
Secretaría de Desarrollo Agropecuario	4	2	2				2			2
Secretaría de Desarrollo Económico y del Trabajo	3	3		1			2			
Secretaría de Desarrollo Social	4	1	3			2				2
Secretaría de Desarrollo Sustentable	6	2	4			2	3	1		
Secretaría de Educación	5	3	2			1	2	1	1	
Secretaría de Gobierno	6	3	3		1	5				
Secretaría de Hacienda	2	2					2			
Secretaría de Salud	4	3	1	1	1	2				
Secretaría de Turismo y Cultura	3	2	1				3			
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)	3	1	2				1		2	
Totales	46	25	21	2	2	13	15	4	5	5