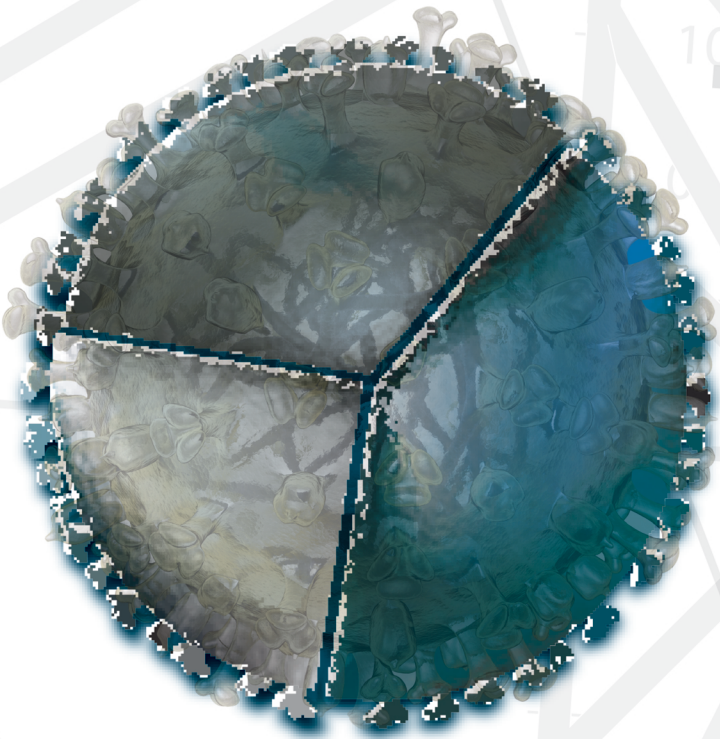


Efectos económicos de la pandemia de covid-19

Armando Sánchez Vargas • Isalia Nava Bolaños
coordinadores



EFFECTOS ECONÓMICOS DE LA PANDEMIA DE COVID-19



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. Enrique Graue Wiechers
Rector

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas
Secretario General

Dr. Luis Agustín Álvarez Icaza Longoria
Secretario Administrativo

Dra. Guadalupe Valencia García
Coordinadora de Humanidades



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Dr. Armando Sánchez Vargas
Director

Dra. Isalia Nava Bolaños
Secretaria Académica

Ing. Patricia Llanas Oliva
Secretaria Técnica

Mtra. Graciela Reynoso Rivas
Jefa del Departamento de Ediciones

EFFECTOS ECONÓMICOS DE LA PANDEMIA DE COVID-19

Armando Sánchez Vargas
Isalia Nava Bolaños
(coordinadores)



Primera edición digital, marzo de 2021.

D.R. © UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Ciudad Universitaria, Coyoacán,
04510, Ciudad de México.
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS
Circuito Mario de la Cueva s/n,
Ciudad de la Investigación en Humanidades,
04510, Ciudad de México.

ISBN IIEC-UNAM: 978-607-30-4539-1

DOI: <https://doi.org/10.22201/iiec.9786073045391e.2021>

Ilustraciones y diseño de portada: María Victoria Jiménez Sánchez.
Cuidado de la edición: Departamento de Ediciones del IIEC.

Las opiniones expresadas en cada uno de los trabajos son de exclusiva responsabilidad de las autoras y de los autores.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Hecho en México.

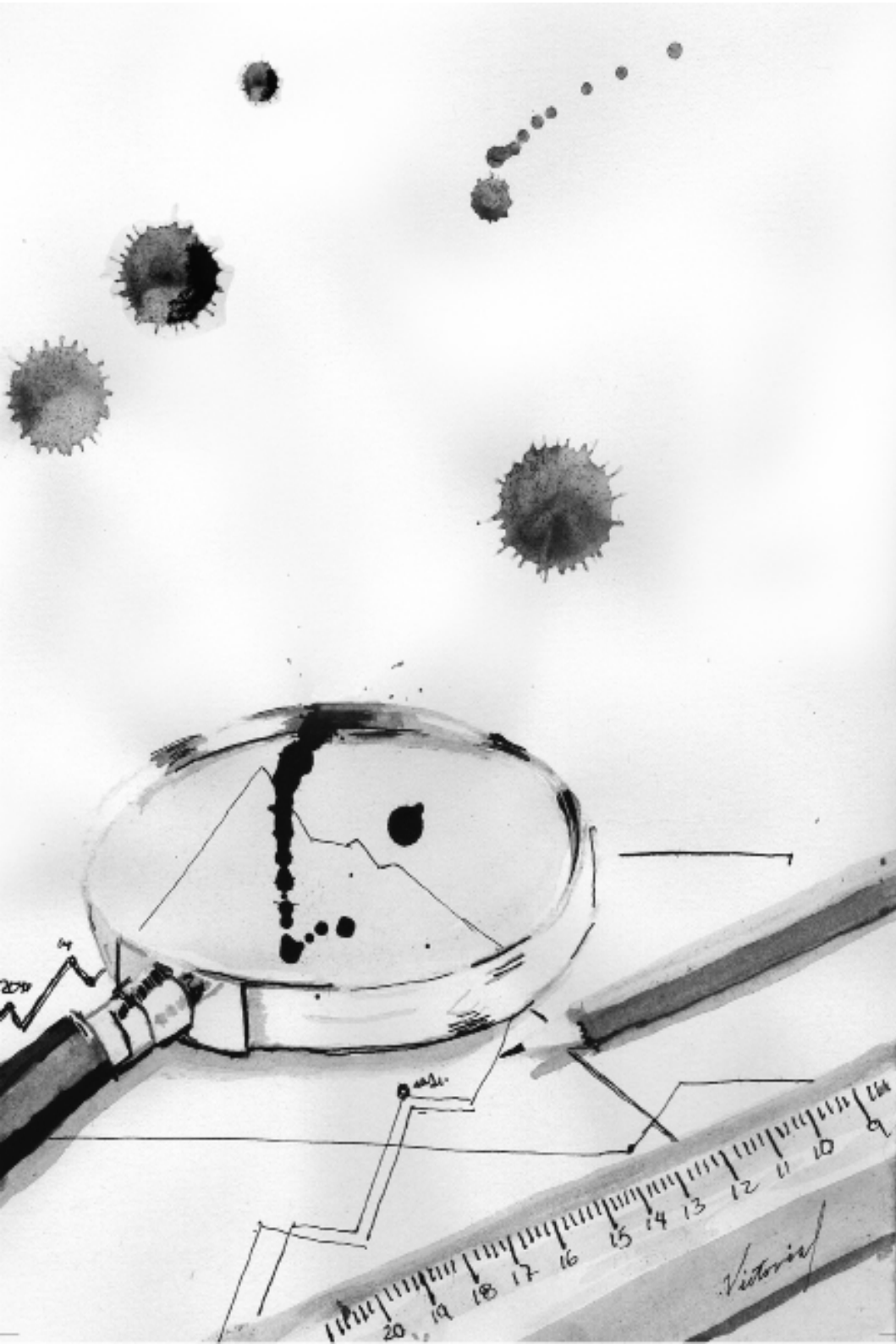
ÍNDICE

PRESENTACIÓN	12
INTRODUCCIÓN	14
MIRADAS ECONÓMICAS	
1. PARÁLISIS ECONÓMICA Jorge Basave Kunhardt	22
2. LA CRISIS ECONÓMICA PROVOCADA POR LA COVID-19 Y LAS ENSEÑANZAS DE LA GRAN DEPRESIÓN José Luis Calva	38
3. CRISIS ENTREVERADAS Josefina Morales	50
4. RETOS PARA LA POLÍTICA ECONÓMICA Y PÚBLICA ANTE LA CRISIS DE COVID-19 Armando Sánchez Vargas e Isalia Nava Bolaños	56
5. ANTE LAS DIMENSIONES DE LA CRISIS, ¿SON SUFICIENTES LAS POLÍTICAS CONTRACÍCLICAS ANUNCIADAS? César Armando Salazar	68
6. PERSPECTIVAS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO EN MÉXICO ANTE LA COVID-19 Eufemia Basilio Morales	82
REPENSAR LA ACTIVIDAD ECONÓMICA	
7. EFECTOS SANITARIOS, ECONÓMICOS Y REACTIVACIÓN ANTE LA COVID-19 EN MÉXICO Adolfo Sánchez Almanza	96

8. IMPACTOS Y RESPUESTAS POR LA SUSPENSIÓN DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS A CAUSA DE LA COVID-19	108
José Gasca Zamora	
9. LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ MEXICANA FRENTE AL RETO DE LA CRISIS ECONÓMICA DE LA PANDEMIA DE COVID-19	124
Nayeli Pérez Juárez	
10. IMPACTOS ECONÓMICOS EN LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO	134
Roberto Ramírez Hernández	
11. COMPLEJIDAD Y ECONOMÍA EN LA PANDEMIA	144
Gustavo Carreón Vázquez y Edgar Acatitla Romero	
ALIMENTACIÓN, SALUD Y POBREZA	
12. VULNERABILIDAD SOCIAL Y POBREZA ESTRUCTURAL EN MÉXICO: UN FENÓMENO AÚN PERPETUO	158
José Nabor Cruz Marcelo	
13. LA OFERTA DE ALIMENTOS INDUSTRIALIZADOS COMO FACTOR DE VULNERABILIDAD EN MÉXICO ANTE LA PANDEMIA DE COVID-19	168
Felipe Torres y Agustín Rojas	
14. INEQUIDAD EN SALUD, POBREZA Y COVID-19 EN PERSONAS MAYORES	184
Abraham Granados Martínez	
15. PRESUPUESTO FEDERAL Y SALUD PÚBLICA MEXICANA EN EL CONTEXTO DE LA COVID-19	194
Ernesto Bravo Benítez	
16. CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN, CRUCIALES PARA FRENAR EL EMBATE DE LA PANDEMIA DE COVID-19	212
Araceli Olivia Mejía Chávez y Bernardo Ramírez Pablo	

REPERCUSIONES GLOBALES

17. EFECTOS ECONÓMICOS INTERNACIONALES DE LA COVID-19	224
Oscar Ugarteche, Armando Negrete, Alfredo Ocampo, Arturo Martínez, Carlos de León y Bertín Acosta	
18. LA PANDEMIA DE LA DEUDA Y LA COVID-19	240
Alicia Girón	
19. EFECTOS ECONÓMICOS DE LA COVID-19 Y LA RESPUESTA GUBERNAMENTAL EN BRASIL Y MÉXICO	250
Monika Meireles y Jessica Veloz	
20. PETROLÍFEROS, INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE, COVID-19 Y CRISIS ECONÓMICA	268
David Bonilla Vargas	
21. MIGRANTES INDOCUMENTADOS Y LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS EN ESTADOS UNIDOS	284
Uberto Salgado	
<h2>CRISIS CAPITALISTA Y ECONOMÍA POLÍTICA</h2>	
22. ECONOMÍA POLÍTICA DEL VIRUS: SIGUIENDO EL RASTRO Y SU LEGADO	296
Sergio Ordóñez	
23. CRÍTICA A LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA COVID-19	310
Genoveva Roldán, Alejandro López y Daniela Castro	
24. LA ENFERMEDAD ES EL SÍNTOMA. PANDEMIA Y COLAPSO CAPITALISTA	320
Daniel Inclán	
25. BLINDAR EL GASTO PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO	330
Violeta Rodríguez del Villar	
26. LA RENTA BÁSICA DE EMERGENCIA PARA LA REACTIVACIÓN POST-SARS-COV-2	338
Patricia Rodríguez López	



PRESENTACIÓN

El proyecto de esta publicación inició la última semana del mes de abril, cuando México atravesaba por la fase tres de la contingencia por covid-19 denominada “epidemiológica”, caracterizada por la transmisión territorial generalizada y activa. Para evitar la propagación del virus, en aquel momento se enfatizó la necesidad de reforzar las medidas de quedarse en casa, la Jornada Nacional de Sana Distancia y la suspensión de actividades no esenciales. La pandemia continuaba moviéndose como una ola, una que rompía sobre las personas, en especial las más vulnerables, y sobre los sistemas sociales, económicos y políticos, creando retos de gran envergadura.

El Instituto de Investigaciones Económicas (IIEC) se ha caracterizado siempre por contribuir a la comprensión y resolución de los grandes problemas en torno al desarrollo económico. El ímpetu de la comunidad académica no ha sido la excepción en este momento adverso; sus miembros han participado activamente desde sus áreas de especialización a fin de contribuir al mejor entendimiento de la situación y los desafíos que plantea esta enfermedad. Así es como surge el interés por coordinar este proyecto editorial: Efectos económicos de la pandemia de covid-19, obra que busca compilar los diagnósticos y propuestas de la comunidad académica del IIEC que, con base en su experiencia, enriquece el conocimiento de temas económicos ante los desafíos que impone la pandemia.

Esperamos que esta publicación sirva a la comunidad interesada en el tema y despierte el interés por conocer más ampliamente los efectos económicos de la epidemia en México.

INTRODUCCIÓN

El objetivo de esta publicación de divulgación es analizar los principales efectos económicos derivados de la pandemia de covid-19, que al día de hoy se ha acelerado en términos de intensidad y ampliación, así como sugerir algunas medidas y acciones adicionales a las ya adoptadas por el gobierno, encaminadas a mitigar las repercusiones y lograr resultados favorables y sostenibles.

La obra se compone de 26 contribuciones organizadas en cinco secciones, que se caracterizan por la heterogeneidad de opiniones sustentadas en diferentes marcos analíticos, supuestos y metodologías, y que denotan el espíritu de pluralidad y libertad de investigación de nuestro Instituto, contribuyendo desde diversos abordajes a la propuesta de medidas y acciones para mitigar las repercusiones de la pandemia y lograr resultados favorables y sostenibles.

La primera sección, "Miradas económicas", se articula en torno al complejo escenario económico derivado de la crisis sanitaria, las lecciones de grandes crisis como las de 1929 y 2008, y las propuestas de las y los autores para enfrentar los efectos derivados de la pandemia. Jorge Basave ofrece un panorama completo que ayuda a entender por qué la gravedad económica que se avecina no es consecuencia exclusiva de la crisis sanitaria y revisa varios de los determinantes que influyeron: el cierre temporal de la economía, la insuficiente inversión en salud, el tiempo de respuesta, la dependencia de la economía de Estados Unidos y la conducción económica del

gobierno. En otro capítulo, José Luis Calva revisa los errores y las acertadas políticas económicas que hicieron posible salir de la Gran Depresión, para después centrar su atención en las condiciones por las que atraviesa la economía mexicana. Esta contribución muestra que las soluciones existen y “estamos a tiempo de reconstruir la esperanza”. Posteriormente, Josefina Morales analiza los diversos alcances de las “crisis entreveradas”. Para el caso de nuestro país, identifica tres crisis que se entrecruzan: la tendencia de bajo y desigual crecimiento, las recesiones que suelen presentarse al inicio de cada sexenio y la situación actual originada por la pandemia. La autora plantea que las alternativas para enfrentarlas requieren el diseño y la implementación de nuevas políticas públicas, “para profundizar la Cuarta Transformación en marcha”.

En la misma dirección, Armando Sánchez e Isalia Nava examinan la crisis económica generada por el virus SARS-COV-2 como una crisis de “dos rostros”: la escasez de insumos, trabajo y servicios (oferta), y la incapacidad de compra de los consumidores (demanda), en un contexto de fuertes restricciones a la movilidad. Por lo tanto, plantean la necesidad de implementar una serie de políticas económicas anticíclicas que respondan a la doble naturaleza de la crisis. En su turno, César Salazar analiza las consecuencias de las políticas contracíclicas implementadas con el propósito de mitigar los efectos adversos de la actual crisis económica, así como la necesidad de considerar las características particulares de la economía mexicana en la formulación de estas políticas, además del lento crecimiento y la desigualdad socioeconómica. Al respecto, Eufemia Basilio también analiza las estrategias del gobierno actual ante la pandemia de covid-19 y plantea una serie de recomendaciones de política económica para mitigar los efectos en la que el gasto público aparece como eje rector.

La segunda sección, “Repensar la actividad económica”, reúne un conjunto de textos que, a partir de la revisión de las especificidades de la economía mexicana, propone medidas para

la reactivación económica tomando en cuenta las dimensiones regionales, espaciales y sectoriales, así como las características de las empresas. Adolfo Sánchez reflexiona acerca de las debilidades y fortalezas con las que la sociedad mexicana enfrenta la pandemia. A partir de estos elementos, revisa distintas medidas para la reactivación económica, entre las que privilegia el fomento de actividades sectoriales en regiones específicas. Todo en un contexto de enormes retos, pero en el que reconoce que existe “la esperanza de que la nueva normalidad en el mundo sea más justa”. En ese mismo orden de ideas, José Gasca evalúa el efecto de la desaceleración económica en el país por grandes sectores económicos y en las 32 grandes ramas censales de las cuentas nacionales. Además, revisa las acciones y programas de política pública emprendidos por las entidades federativas. De particular relevancia son sus recomendaciones para que los territorios enfrenten eventos disruptivos, de los que destaca la vulnerabilidad territorial, la gestión integral del riesgo y la resiliencia territorial.

Por su parte, Nayeli Pérez profundiza en la industria automotriz del país y estudia sus condiciones antes y durante la pandemia con el objetivo de identificar los retos en el corto y largo plazos, entre los que la autora resalta la reorganización productiva y el cuidado de la salud de las y los trabajadores, así como la necesidad de incorporar innovaciones tecnológicas sostenibles con el medio ambiente. Roberto Ramírez examina el impacto económico derivado de la crisis sanitaria sobre las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) de la Ciudad de México, enfatizando la necesidad de que el gobierno apoye su funcionamiento para procurar el bienestar de la población.

En otro orden de consideración, y reconociendo que la teoría de la complejidad permite entender los fenómenos económicos, y concebir políticas públicas novedosas que coadyuven a la recuperación económica, se incluye la colaboración de Gustavo Carreón y Edgar Acatitla, quienes presentan un modelo basado en agentes

para analizar diversos escenarios en un esquema de distanciamiento social.

La tercera sección, “Alimentación, salud y pobreza”, está dedicada a revisar los efectos de la covid-19 desde la perspectiva de la salud, donde se ha puesto de manifiesto la mayor vulnerabilidad de la población mexicana derivada del alto consumo de alimentos industrializados y las condiciones de pobreza y desigualdad que se entrecruzan. En esa tónica, Nabor Cruz revisa la vulnerabilidad social y la pobreza que han permeado en la sociedad mexicana y su interrelación con las políticas de bienestar que el gobierno federal ha implementado en esta coyuntura. Las estadísticas y los indicadores del autor muestran que esa carga histórica nos mantiene en un escenario desfavorable.

Felipe Torres y Agustín Rojas reflexionan sobre el efecto negativo de la sobreoferta de alimentos industrializados en la alta vulnerabilidad, y las elevadas tasas de muerte por covid-19 en nuestro país. Los autores enfatizan la necesidad de políticas públicas correctivas que coadyuven a recuperar la autosuficiencia y la soberanía alimentarias. Por otro lado, Abraham Granados ofrece una mirada centrada en el análisis de las inequidades en salud, en relación con los riesgos de contraer el virus SARS-COV-2. El autor revisa dos enfermedades asociadas con el riesgo de presentar un cuadro grave de la enfermedad entre las personas mayores: la hipertensión y la diabetes, según condición de pobreza por ingresos. Sugiere focalizar acciones de política pública en las personas más desprotegidas, como las personas mayores, con enfermedades crónicas y en condición de pobreza.

En el siguiente trabajo de esta sección, Ernesto Bravo, con base en una perspectiva lakatosiana, explora las consecuencias médicas, económicas y presupuestales de la pandemia de covid-19 que México enfrenta, tomando en cuenta la fragilidad del sistema de salud ante décadas de desatención. Olivia Mejía y Bernardo Ramírez

revisan la contribución de la ciencia, la tecnología y la innovación en el sector salud para frenar el impacto de la pandemia de covid-19 en México. Resaltan la importancia de otorgar mayores estímulos que fomenten la investigación y el desarrollo tecnológico.

La cuarta sección, “Repercusiones globales”, trata de las consecuencias mundiales de la pandemia. El Observatorio Económico Latinoamericano (Obela) lleva a cabo una revisión de los principales efectos de la pandemia sobre la economía mundial; además, se repasan las perspectivas productivas y comerciales para las economías emergentes. Alicia Girón explora el endeudamiento de las grandes corporaciones no financieras en un contexto en el que prevalecían la fragilidad y la inestabilidad de la economía mundial y donde ya existía una elevada deuda.

Monika Meireles y Jessica Veloz examinan los efectos económicos de la covid-19 en varios países de América Latina, con particular atención a la respuesta gubernamental de Brasil y México. Las autoras destacan la relevancia de distribuir eficientemente los recursos, “un paquete más grande no significa que sea un paquete mejor”. David Bonilla presenta la situación de la demanda, la oferta y el comercio de petrolíferos en relación con la infraestructura de transporte. El autor revisa la evolución de los precios del petróleo en distintos países y el impacto sobre el sector del transporte. Plantea la manera en que los planes de infraestructura pueden ayudar a reducir los efectos económicos. Uberto Salgado analiza la relevancia de los migrantes indocumentados en el sector agroindustrial estadounidense y cómo la pandemia permitió revalorar su papel en la economía. El autor invita a reflexionar sobre la importancia que tiene la reforma migratoria integral.

La quinta sección, “Crisis capitalista y economía política”, toma en cuenta las relaciones entrelazadas entre la política y la economía. Sergio Ordóñez estudia los orígenes, el confinamiento y la búsqueda de la representación de lo social para la supervivencia; además revisa la

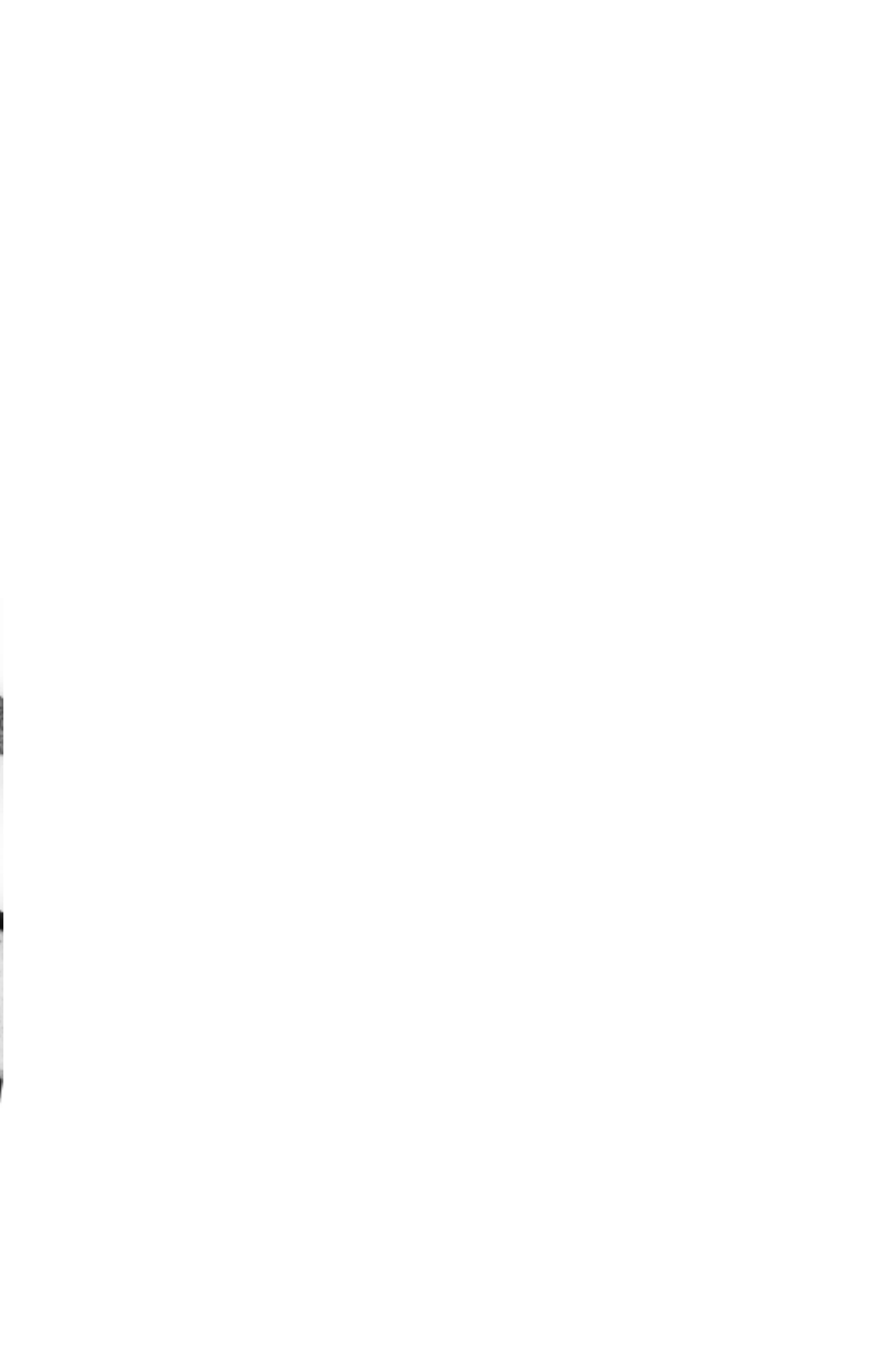
disputa hegemónica mundial, en la que China lidera la recuperación y el mundo posvirus, mientras Estados Unidos profundiza sus respuestas defensivas. Genoveva Roldán, Alejandro López y Daniela Castro proponen una interpretación crítica de las reflexiones que suponen que las profundas crisis a nivel mundial son resultado de la aparición de la covid-19 y, en sentido inverso, sobre la realidad mexicana, en la que se presume que la pandemia se presentó en una economía ya afectada por una profunda crisis económica y sin políticas públicas frente a ambas condiciones. Daniel Inclán también parte de considerar que la crisis económica actual es una prolongación de la de 2008 y agrega que es resultado del colapso de la sociedad industrial. El autor desarrolla un texto en el que invita a “pensar en otras formas de producir las bases materiales para las diversas formas de vivir”.

Violeta Rodríguez plantea la relevancia de fortalecer el blindaje legal ya otorgado al presupuesto de género en un contexto de profundas desigualdades que colocan a las mujeres en una posición desventajosa. Patricia Rodríguez también reconoce la necesidad de considerar a las mujeres, dado que ellas son responsables de las actividades de trabajo doméstico y de cuidados no remunerados. Asimismo, la autora revisa la renta básica universal como instrumento de política económica.



Miradas económicas





1. PARÁLISIS ECONÓMICA*

LA PANDEMIA Y MUCHO MÁS

Jorge Basave Kunhardt**

México está por entrar, si no es que ya lo está, en una recesión económica. Todo parece indicar que será la más grave desde 1932, y sus consecuencias sociales todavía son difíciles de predecir. Negarla solo puede deberse a ignorar los hechos o al deseo de falsearlos. Minimizarla supone una irresponsabilidad con quienes más padecerán sus resultados, quienes irremediablemente perderán su empleo o sus medios de subsistencia.

La pandemia de covid-19 ha sido el detonador de la parálisis económica en la que ya estamos instalados, inducida aquí y en el mundo entero con el objetivo de distanciarnos socialmente lo más posible, a fin de evitar contagios y muertes. Tendrá una duración que, como veremos, dependerá de varios factores, externos e internos. Pero es importante entender que la crisis económica en nuestro país no acabará una vez que se hayan mitigado los contagios. Existen otros factores, algunos previos a la pandemia, que arrastran una lógica propia y que sin duda contribuirán a su prolongación si no se toman medidas apropiadas para resolverlos con la urgencia requerida.

Exponer los determinantes de la parálisis económica —el más inmediato de los cuales, pero no el único, es la covid-19— es el objetivo de este artículo, con un propósito ulterior: adelantarme a un

* El presente capítulo fue entregado para su publicación en mayo de 2020.

** Investigador titular del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. El autor agradece la participación de Érika Martínez López en la elaboración de la gráfica y los cuadros incluidos en este trabajo.

probable discurso exculpatorio por parte del gobierno federal con el falaz argumento de que la gravedad económica que se avecina es consecuencia exclusiva del virus.

¿DE QUÉ TAMAÑO ES LO QUE VIENE?

Variables estimadas para 2020:

Producto interno bruto (PIB)	
segundo trimestre	-14% (Banxico)
PIB anual	-7% a -10%
Pérdida de empleos formales (marzo-abril real)	630 000
Pérdida de empleos formales anual	1.4 a 2 millones
Entrarán a pobreza laboral (sin canasta básica)	9.8 millones (Coneval)
Nuevo porcentaje de población en pobreza laboral	56%
Entrarán a pobreza extrema (tres o más carencias)	6.1 a 10.7 millones
Nuevo porcentaje de población en pobreza extrema	21 a 25%

LOS DETERMINANTES

El cierre temporal de la economía ante la pandemia

Se trata de una acción extraordinaria del gobierno federal motivada por una contingencia, por un acontecimiento externo, impredecible hace apenas seis meses. Es importante tomar en consideración que las consecuencias de la parálisis se reflejan en los indicadores económicos de México a partir del mes de marzo.

Una buena ilustración de los sectores que de forma más

inmediata están siendo afectados por el cierre es el Índice de vulnerabilidad económica y del sistema de salud frente a la covid-19, que elaboró el think tank México ¿cómo vamos? con datos del Inegi [México ¿cómo vamos?, 2020: 4-5].

Este reporte destaca que 58% del total de empresas en México se encuentra en un sector vulnerable ante la emergencia de la covid-19: 2.1 millones que pertenecen al comercio al por menor (tiendas medianas y pequeñas que se han visto forzadas a cerrar, o que no cuentan con demanda suficiente para sobrevivir), 635 000 hoteles, restaurantes y bares de diversos tamaños, y 52 000 empresas que se dedican a actividades culturales o deportivas. En estos sectores trabajan cerca de 9 millones de personas, todas potencialmente afectadas en sus empleos o sus medios de subsistencia.

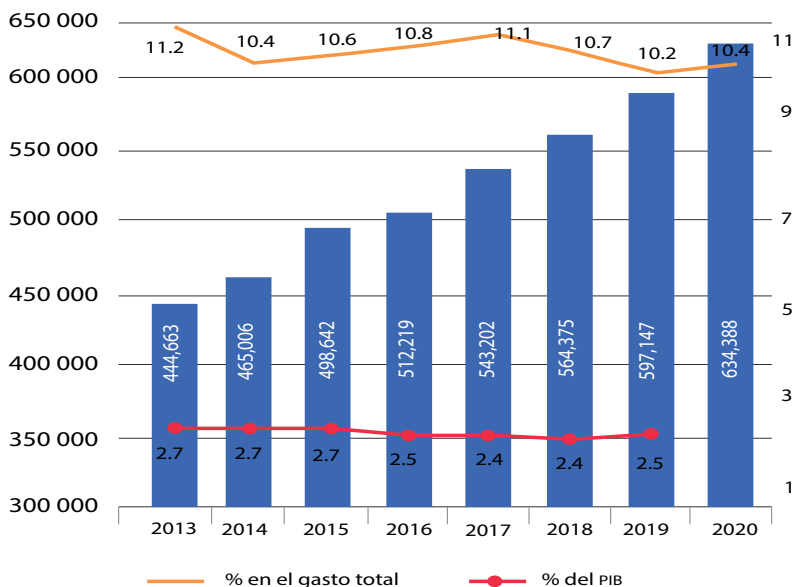
Otro indicador de la formidable repercusión de la pandemia es el desplome de la industria automotriz mexicana que, de acuerdo con datos del Inegi, en abril presentó una disminución de su producción de 98.7% con respecto al mismo mes del año anterior, y un descenso de 90.2% de sus exportaciones. Es un golpe tremendo a nuestra principal industria exportadora, que emplea de forma directa a 980 000 trabajadores, y a muchos más de forma indirecta.

Un segundo sector afectado de manera inmediata ha sido el de la construcción. Se trata de una actividad muy sensible a cualquier crisis: después de la debacle financiera global de 2008-2009 tardó tres años en recuperar sus niveles de producción.

La insuficiente inversión en salud

La Organización Mundial de la Salud (OMS) estima que el gasto público en salud en cualquier país debe representar como mínimo 6% del PIB y, como se ve en la gráfica 1, México promedió solo 2.5% en los últimos siete años (2013-2019).

Gráfica 1. Presupuesto del sector salud
2013-2020



Fuente: Elaboración propia con base en Código F, Revista de Canifarma, oct 8, 2019, datos de SHCP, Diario Oficial de la Federación y del Inegi. Para 2020 se usó la cifra del Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020.

La proporción del presupuesto asignado a la función salud,¹ en relación con el total del presupuesto federal en México durante los últimos ocho años (2013-2020) promedia 10.6%. Aun cuando en 2020 esta proporción pasó de 10.2% a 10.4%, apenas se iguala a la de hace seis años (véase gráfica 1), definitivamente no fue considerada entre las prioridades de este año.

Más preocupante aún es el hecho de que el presupuesto autorizado para la Secretaría de Salud en 2020 (ajustado al alza por el Congreso) tuvo un incremento real de tan solo

¹ La función salud contiene el presupuesto de la Secretaría de Salud y los presupuestos del IMSS, ISSSTE, Defensa Nacional, Marina, Pemex, las aportaciones federales a los estados de la República y las aportaciones a la seguridad social, en Presupuesto Público para Salud 2020.

0.7% para llegar a 128826 millones de pesos y se le hicieron dos recortes muy sensibles en relación con 2019: una reducción de 56 millones nada menos que a la Dirección General de Epidemiología, y otra de 14 millones al Programa de Prevención de Control de Sobrepeso y Diabetes, los cuales son los padecimientos más recurrentes en nuestro país, el último de ellos la mayor causa de mortandad y, junto a la edad, el factor que más potencia la infección por covid-19. En México, 13.1% de adultos padecía diabetes en 2019, el porcentaje más alto de todos los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que agrupa a las 37 naciones de más poder económico [OCDE, 2019: 25].

El gasto en salud como proporción del PIB en México es inferior al promedio del gasto en salud en América Latina (3.8%) [OMS, 2019]; solo supera a Bahamas, Santa Lucía, Antigua y Barbados, Haití, Guatemala y Venezuela.²

De lo que llevamos hasta aquí podemos aventurar una lección: ¡si hay algo verdaderamente global es una pandemia! Los sistemas de salud eficientes y su cobertura deben ser un objetivo común de toda la humanidad. Lo que le sucede a la población de Polonia afectará tarde o temprano a Brasil, lo que le sucede a Nigeria afectará a México, o lo que le sucede a China afectará a Francia y así sucesivamente.

Es indispensable reconfigurar y reforzar el papel de la OMS en la supervisión y el apoyo a la mejora de los sistemas de salud en el orbe y esta crisis sanitaria debería detonar mucha más inversión en infraestructura, nuevas tecnologías e investigación sanitaria, como una obligación universal.

La experiencia sobre las causas de la crisis global de 2008-2009 nos concientizó de la catástrofe que representó la desregulación del sistema financiero mundial, orquestada en los ochenta durante los gobiernos de Margaret Thatcher (Reino

² El gasto en salud promedio por habitante en los países de la OCDE en 2018 fue de 4000 dólares y en México de 1138 dólares.

Unido) y Ronald Reagan (Estados Unidos). De forma similar, el día de hoy esta pandemia nos muestra la urgente necesidad de una regulación integral y universal de los sistemas de salud y seguridad social.

Es justo mencionar que varios países mostraron sistemas de salud efectivos; han sido aquellos en los que se invierte más en salud por habitante. Según datos de 2018 entre estos se encuentra Alemania (5 986 dólares), varios países nórdicos, como Noruega (6 137 dólares), Dinamarca (5 299 dólares) e Islandia (4 349 dólares), y Corea del Sur, en Asia (3 192 dólares). En los cuatro primeros, el incremento anual promedio de la inversión en términos reales en salud entre 2013 y 2018 superó 2% y en el caso de Corea lo hizo en 7.3%. En contraste, en México la inversión durante 2018 fue de 1 138 dólares por habitante y el crecimiento anual durante el mismo periodo analizado fue de 1.1% [OCDE, 2019: 153].

Esos países son los que mejor han respondido a la pandemia independientemente de la cantidad de recursos que están invirtiendo para atenuar sus efectos; son naciones donde hay Estados fuertes, que gozan de la confianza de la sociedad o con una sociedad muy participativa. Algo debemos aprender de ahí.

Una respuesta insuficiente y un mensaje contradictorio sobre la pandemia

La respuesta a la crisis sanitaria en México no ha sido ni oportuna, ni parece suficiente. Varios países de Europa, así como Estados Unidos, negaron la gravedad de la covid-19 durante varias semanas aun cuando ya se tenía información y advertencias de especialistas acerca de su gravedad. En nuestro país ya se conocían las medidas extraordinarias implementadas en varios países de Asia y Europa hacia el mes de marzo. A finales de ese mes se tomaron las primeras medidas preventivas,

pero el poder persuasivo que se esperaba que tuvieran en el comportamiento de la sociedad fue contrarrestado por confusos mensajes a la población desde la presidencia de la República, que afirmaba “no pasa nada”, “no dejen de abrazarse”, “yo les aviso”.

En México, aún hoy se sigue minimizando la aplicación de pruebas para detectar la infección; solo se ha cubierto 0.1 % de la población. Esto lleva a dudar de las cifras oficiales: al 20 de mayo, en que se redacta este trabajo, ¿los infectados son realmente 54 000 u 80 000 o más, y las defunciones debidas a la infección son 5 600 o 10 000 o más?

Adicionalmente, el esfuerzo del gobierno para destinar recursos extraordinarios en estos momentos de crisis sanitaria es uno de los menores en el mundo. Según un estudio de la Universidad de Columbia [Barría, 2020], el promedio del gasto en paquetes fiscales de emergencia inyectado a la economía para enfrentar la parálisis económica en los países desarrollados ha sido equivalente a 6.7 % del PIB, el promedio en los países de América Latina y el Caribe de 2.4 % y de 1 % en el caso de México.

El apoyo directo más relevante implementado por el gobierno federal hasta ahora ha sido la oferta de créditos por 25 000 pesos a un universo aproximado de 630 000 microempresas que califiquen con criterios de registro del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Un proyecto prácticamente fracasado: al día del cierre de solicitudes, el viernes 14 de mayo, lo habían requerido de manera formal solo 191 000 empresas (30 %). Esto se debe a que a las empresas en las que laboran hasta 10 trabajadores, la cantidad comprometida de poco le sirve para cubrir salarios y gasto corriente.

Por su parte, la explícita negativa presidencial para aplicar medidas fiscales anticíclicas que contribuirían a preservar cierta liquidez en el mercado por medio de diferir compromisos impositivos a las empresas, desde grandes hasta pequeñas, radica en una falsa concepción de dicotomía entre empresas y trabajo, como si fueran

entes disociados. Los acuerdos que se han implementado en otros países mediante los que se liberan recursos a corto plazo a las empresas con el compromiso de resguardar el empleo (es decir, que se siga pagando al menos una proporción del salario que permita mantener la sobrevivencia y el consumo) buscan aliviar a los más desprotegidos y mantener un estatus mínimo de demanda.

Esta negativa parece ignorar además que es indispensable apoyar al conjunto de pequeñas y medianas empresas (pymes) y a sus trabajadores, que representan 95 % del total de empresas en México, aportan 52 % del PIB y generan 72 % de los empleos formales en el país.

Por este despropósito, a la falta actual de oferta por el cierre de empresas se añadirá una insuficiente demanda secundaria a los niveles de desempleo y precariedad que predominarán cuando aquellas reanuden actividades.

La medida anticíclica más positiva por parte del Estado ha sido, en cambio, la del Banco de México, que proporcionó recursos para incrementar el volumen de crédito a la banca comercial y de desarrollo por un total de 750 000 millones de pesos para apoyar a las pymes [Banco de México, 2020].

La dependencia del desempeño de la economía de Estados Unidos

La parálisis económica mundial afecta la economía mexicana, en especial la que involucra a Estados Unidos, país con el que mantenemos 85 % de nuestro comercio exterior con un superávit favorable, y con el que compartimos más de 3 000 km de frontera.

Afecta sobre todo la contracción de las actividades manufactureras en Estados Unidos, de las que depende en gran medida la demanda de nuestras industrias de exportación. Baste apuntar que su producción manufacturera, que desde junio de 2019 venía

disminuyendo a una tasa promedio mensual de 0.1 %, de enero a marzo de 2020 cayó 0.9 %, 0.1 % y 6.3 % respectivamente; este último descenso es el mayor en los últimos 74 años y devela ya el impacto de la pandemia en dicho país [BEA, 2020]. En ese mes, la caída de la producción de vehículos y autopartes fue de 28%. Esto impacta directamente toda la cadena automotriz en América del Norte y por consiguiente nuestras exportaciones al sector, como se expuso en el primer apartado de este trabajo.

La pésima conducción económica del nuevo gobierno

El gobierno que tomó posesión en 2019 recibió una economía con varios indicadores en condiciones muy alarmantes: crecimiento insuficiente, 40% de la población en pobreza laboral, 8% en pobreza extrema, 50% de la población económicamente activa dedicada a labores informales, una corrupción rampante y altos índices de violencia, que además de afectar gravemente a la ciudadanía obstaculizan el desempeño económico. El compromiso del hoy presidente para mejorar unos y erradicar otros le valió un voto mayoritario.

Ahora bien, con los criterios de política económica implementados desde el inicio de la nueva administración ya es un hecho que será imposible mejorar las tasas de crecimiento recientes (de 2.6% anual promedio) y, por consiguiente, abatir de forma sostenida la informalidad, la pobreza y la violencia. De hecho, la situación económica en general empeora.

La deriva hacia la recesión de la economía mexicana inició con más de un año de anticipación al efecto de la covid-19. El indicador más preciso para calibrarlo es el de la inversión. Sin inversión no hay crecimiento económico y aunque el crecimiento no es suficiente, sin los recursos que lo propician no hay posibilidades de desarrollo

sustentable.³

El cuadro 1 muestra que a partir de noviembre de 2018, con la excepción de enero de 2019, la inversión fija bruta en México (en relación con el año inmediato anterior) presenta una caída constante, que fue de -9.2% en enero de 2020 (antes de los efectos de la pandemia).

Cuadro 1. Indicadores mensuales de la inversión fija bruta
Series desestacionalizadas
Variación porcentual respecto al mismo mes del año anterior

Denominación	2018				2019												2020
	Sept.	Oct.	Nov.	Dic.	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sept.	Oct.	Nov.	Dic.	Ene.
TOTAL	0.5	1.9	-2	-6.4	0.8	-1.4	-5.5	-3.3	-7.5	-8	-9.3	-4.1	-6.6	-8.6	-2.9	-3.4	-9.2
Construcción	-0.8	0.1	-2.5	-4.7	0.9	0.6	-4.2	-2	-8.1	-4.7	-7	-0.8	-6	-7.9	-2.2	-4.9	-7.6
Maquinaria y equipo	2.6	3.9	-1.9	-9.3	0.8	-4.3	-7.3	-4.6	-5.9	-12.2	-13	-8.1	-7.8	-9.5	-2.7	-2	-10.7

Nota: cifras preliminares. Debido al método de estimación las series pueden ser modificadas al incorporarse nueva información. Cabe señalar que la serie desestacionalizada del total de la formación bruta de capital fijo, de la construcción y de la maquinaria y equipo total se calculan de manera independiente a la de sus componentes
Fuente: Inegi.

La variable construcción contiene la residencial y la no residencial, y es esta última donde se ubica la inversión pública en infraestructura (que debió ser un detonador del crecimiento) y que también ha caído estrepitosamente. El total en enero de 2020 se derrumbó -7.6%. Lo mismo sucede con la inversión

³ El desarrollo sustentable (o sostenible) supone crecimiento económico, bienestar social, equidad, participación social y protección al medio ambiente. Véase, entre otras definiciones y objetivos, CEPAL [2015].

en maquinaria y equipo, que incluye los de fabricación nacional y los importados, cuyo total cayó en -10.7% en enero de 2020.

Ya en febrero de 2020, según datos del Inegi, la inversión fija bruta se desplomó nuevamente -8.6%, el consumo de bienes nacionales -0.2% y el consumo de bienes importados -4.5% [Inegi, 2020a]. La estimaciones para todo 2020 proyectan una caída del consumo privado de -7.2%, y una catastrófica caída de la inversión fija bruta de -18.5%, que conducirá a su vez a la disminución estimada en -7 a -10% del PIB.

Ni el sector público ni el privado están invirtiendo. El gobierno federal canceló varias obras y proyectos que se habían programado en el sexenio anterior y no cabe duda de que el sector privado nacional ha disminuido considerablemente sus niveles de inversión, y no parece percibir un clima favorable para hacerlo en el corto plazo.

El Indicador Global de la Actividad Económica (IGAE) que calcula el Inegi, y que permite calibrar la tendencia a la inversión en algunas de las principales actividades económicas, también muestra una caída casi permanente en el total durante los últimos 12 meses: en el mes de febrero de 2020 fue de -1.6%. Además de la caída del sector manufacturero de -3.5%, llaman la atención la disminución de -8.3% en el sector primario (agrícola, ganadero, minero), que se había mantenido en general al alza, y la de -0.3% en el sector de servicios [Inegi, 2020b].

Si buscamos un detonador del inicio del desplome en la inversión privada a partir de noviembre de 2018, este fue el mensaje desalentador que se desprendió de la oficialmente denominada “consulta popular” y la ulterior decisión de cancelar las obras del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAIM), en octubre de 2018.

La inversión privada responde a expectativas. Pensar lo contrario es imaginar que estamos en otro país y no en uno de economía mixta, como la mexicana. Si se le desincentiva, cambian las reglas legales y se cancelan compromisos previos, se

contrae. Y si se contrae afecta la economía nacional, como hemos expuesto brevemente recurriendo a algunos pocos indicadores. Si no crecemos, no habrá recursos disponibles para resolver el desempleo y la pobreza de forma sostenida.

La austeridad no alcanza (por mucho), es urgente una política industrial efectiva, selectiva y basada en industrias que arrastren a la mayor cantidad de sectores económicos posibles, sustentados en avances tecnológicos que los vuelvan competitivos dentro y fuera del país.

Considerar que la industria del petróleo es una buena inversión pública a la que dirigir de forma privilegiada los escasos recursos que dispone es otro gravísimo error. Para una nación como México, la dependencia de materias primas, cuyos precios varían con los ciclos económicos de manera incontrolable, es una desafortunada decisión que compromete el futuro de la economía nacional. Ya ocurrió en los setenta. Pemex produce con poco margen de utilidad, y en ciertas coyunturas desfavorables, incluso por debajo del costo de extracción.⁴ En 15 meses Pemex ha perdido ya cerca de 900 000 millones de pesos.

Para calibrar el riesgo, baste observar lo sucedido con aquellos países de Latinoamérica que han dependido de su exportación de materias primas, y cuando los precios estaban arriba no reinvirtieron en modernizar su industria manufacturera, quedando a la deriva en el momento de su desplome. Muy especialmente debemos aprender de la terrible experiencia de Venezuela, una vez que cayeron los precios del crudo.

Por último, sin una reforma fiscal progresiva sobre los ingresos de personas físicas, un incremento al impuesto al valor agregado (IVA) en el consumo de artículos de lujo, un combate frontal a la evasión y una presión efectiva para que los estados colecten impuestos como es debido será imposible tener los recursos públicos suficientes para

⁴ La más reciente, hace unos cuantos meses, debido a una guerra de precios entre Rusia y Arabia Saudita.

programas sociales de redistribución, educación y salud. Una recaudación de 13 % del PIB (que excluye los impuestos a Pemex) no es suficiente [CEPAL, 2020: 52]. En Chile y Uruguay rebasan 20 % y en Brasil y Argentina, 30 %. La negativa a implementarla al inicio de este gobierno resulta incomprensible y aparece menos oportuna en el futuro inmediato, en el que se reducirán los ingresos de personas y empresas debido a la crisis.

Resulta también una necesidad insistir en mantener el equilibrio fiscal en una coyuntura de crisis económica y necesidades sociales de la envergadura de la que viene. Hay espacio para incrementar la deuda pública. Los ingresos del gobierno provienen fundamentalmente de impuestos o deuda. Ninguno le satisface al presidente, ¿esperará hasta que el agua nos lleve al cuello?, y entonces ¿qué hará?

UNAS BREVÍSIMAS CONCLUSIONES

Hubo inicialmente una irresponsable trivialización de la pandemia y después una acción limitada que responde más a motivaciones políticas que humanitarias y económicas.

La salud y los sistemas de salud son una preocupación universal y solo globalmente pueden abordarse de forma efectiva.

La voluntad política de acabar con los flagelos que abaten a la sociedad mexicana, esa que convenció en las elecciones en 2018 y que precedió al gobierno actual, está siendo subvertida por una falsa dicotomía subyacente en el criterio presidencial entre Estado inversor y Estado social, como si uno no pudiera contener al otro. Y lo domina otra más, un verdadero prejuicio: que la inversión privada es un obstáculo para el bienestar de la población. Ambas falsas concepciones parecen llevar a la derrota el proyecto de crecimiento con justicia social.

Muchas experiencias en diversas economías del mundo muestran la falsedad de esas premisas. Contamos con una en

México: el Estado desarrollista del periodo cardenista (1934-1940) que dio inicio a la industrialización del país con vastos programas sociales que detonaron una clara tendencia a mejorar las condiciones de vida de la población con la amplia participación de un empresariado nacionalista.

En las crisis económicas, es el Estado con una política coherente el que cuenta con la capacidad de mitigarlas e impulsar su recuperación, no son las empresas, pero lo hace incluyendo a las empresas. Así ha sucedido en todas las crisis en países con economía mixta y también ahí donde el peso de la empresa privada es abrumador. Así ocurrió, por ejemplo, en la mayor crisis del siglo pasado, la del '29, con las políticas contracíclicas del gobierno de Franklin D. Roosevelt. Así están procediendo actualmente todos los países. En cambio, el gobierno de México declara que no es necesario.

REFERENCIAS

- Banco de México [2020]. "Medidas adicionales para promover un comportamiento ordenado de los mercados financieros, fortalecer los canales de otorgamiento de crédito y proveer liquidez para el sano desarrollo del sistema financiero", Comunicado de prensa, 21 de abril, <<https://bit.ly/2ThmLBF>>, 18 de mayo de 2020.
- Barría, Cecilia [2020]. "Coronavirus: los 10 países que más han gastado en enfrentar la pandemia (y cómo se ubican los de América Latina)", BBC News Mundo, 18 de mayo, <<https://bbc.in/34n0mcg>>.
- BEA (Bureau of Economic Analysis) [2020]. Gross Domestic Product by Industry, <<https://bit.ly/35mirqk>>, 3 de mayo de 2020.
- CEPAL [2015]. "CEPAL Río+20", Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, <<http://www.cepal.org/rio20/>>, 3 de mayo de 2020.

- CEPAL [2020]. Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2020, ONU.
- Código F, Revista de Canifarma [2019]. "Presupuesto público para salud 2020", 8 de octubre, <<https://bit.ly/36RqcGI>>.
- Inegi [2020a]. Estadísticas, <<https://bit.ly/2Ht5JOH>>, 19 de mayo de 2020.
- Inegi [2020b]. Estadísticas, <<https://bit.ly/3m5QOIW>>, 19 de mayo de 2020.
- México ¿cómo vamos? [2020]. Índice de vulnerabilidad económica y del sistema de salud frente al covid-19, <<https://bit.ly/3ogNxsB>>, 3 de mayo de 2020.
- OCDE [2019]. Health at a glance 2019: OCDE Indicators, <<https://bit.ly/3ohrz8e>>, 3 de mayo de 2020.
- OMS [2019]. México / Datos estadísticos, <<https://bit.ly/2IWqnHo>>, 3 de mayo de 2020.

2. LA CRISIS ECONÓMICA PROVOCADA POR LA COVID-19 Y LAS ENSEÑANZAS DE LA GRAN DEPRESIÓN*

José Luis Calva**

La pandemia de covid-19 ha orillado a los gobiernos a aplicar políticas de distanciamiento social que han provocado una severa contracción de la economía mundial, la cual se perfila como la más profunda desde la Gran Depresión de los treinta. Todavía en enero de 2020, el Fondo Monetario Internacional (FMI) pronosticaba un crecimiento de la economía mundial de 3.3 % en este año [FMI, 2020a], pero la pandemia dio un vuelco radical a las expectativas: en abril, previó una caída del producto interno bruto (PIB) mundial de 3 % en 2020, 10 veces mayor que la de 0.3 % observada durante la Gran Recesión de 2009 [FMI, 2020b].

Los primeros países gravemente afectados por la pandemia fueron también los primeros en sufrir la contracción de sus economías: durante el primer trimestre de 2020, la caída del PIB fue de 9.8 % en China, de 4.7 % en Italia, de 5.2 % en España y de 5.8 % en Francia [OECD, 2020].

La duración de esta contracción económica y su trayectoria posterior, hasta lograr la recuperación, son aún inciertas. La crisis podría ser corta y en forma de V en los países que realmente logren controlar pronto la pandemia (mediante la aplicación de pruebas masivas para detectar nuevos casos de contagio y el aislamiento de los contagiados, manteniendo mientras tanto las políticas de distanciamiento

* El presente capítulo fue entregado para su publicación en mayo de 2020.

** Investigador titular del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, y miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

social) y solo si las políticas fiscales y monetarias de emergencia logran atemperar la caída de la demanda agregada y preservar la integridad de la planta productiva de bienes y servicios, así como la solidez del sistema financiero. Para ello son indispensables: transferencias fiscales tanto a los hogares afectados por graves caídas de ingresos como a las pequeñas y medianas empresas que se han visto también afectadas; apoyar a estas y a los hogares con bajas tasas de interés, reestructuraciones de créditos y créditos frescos; e inyectar liquidez al sistema bancario.

Sin embargo, en los países donde las políticas de distanciamiento social se levanten prematuramente, dando lugar a nuevas olas altas de contagios, y/o si las políticas fiscales y monetarias de contención y estímulo se retiran antes de lograr la recuperación robusta de la economía, la crisis podría revestir la forma de una W o de una L y hasta de una escalera descendente.

No hay que olvidarlo: el problema con las crisis económicas profundas no es qué o quién las provoca, sino cómo salir de ellas. Son como el tigre de AMLO: el problema no es quiénes le abren la puerta de la jaula al tigre, sino quiénes regresan el tigre a la jaula.

Por eso hay que tener presentes las lecciones de la Gran Depresión. En su clásica historia del desastre, John Kenneth Galbraith cuenta que unas semanas antes del crac bursátil de 1929 en Wall Street, la tendencia recesiva de la economía estadounidense observada durante los meses previos “era muy ligera”, de manera que resultaba razonable esperar una pronta recuperación. Sin embargo, después del crac, “el rasgo más singular de la catástrofe fue que lo peor empeoraba continuamente” [Galbraith, 2000]. Cuando estalló la burbuja bursátil, la tasa de desempleo se situaba en 3.2% de la fuerza laboral civil y el PIB aún cerró con un crecimiento de 2.3% en 1929. Pero en 1930, el PIB cayó 6.2% y la tasa de desempleo se ubicó en 8.9%; en 1931, el PIB volvió a caer 3.2% y la tasa de desempleo brincó a 23.95%; finalmente en 1933, el PIB descendió 1.2% y el desempleo se ubicó en 25.1%. Fue el fondo de la catástrofe, que desde sus inicios se

extendió como llamarada por todo el mundo capitalista, hundiendo el PIB y el empleo mundiales [Census Bureau, 1975].

Ahora bien, aunque el detonante de la Gran Depresión fue claramente el estallido de una burbuja bursátil (el índice de S&P de precios de las acciones, ajustado con la inflación [Shiller, 2020], había pasado de 140.83 puntos en 1925 a 233.34 en 1928, y a 334.78 en 1929, cayendo desde entonces año con año, hasta 1933), las causas profundas del desastre fueron un conjunto de desequilibrios económicos y de burbujas financieras, así como errores de política económica que configuraron la tormenta perfecta.

Para los propósitos de este artículo solo recordaremos los errores de política económica que hicieron que la crisis se profundizara y prolongara, así como las acertadas políticas económicas que hicieron posible salir de la Gran Depresión.

Tres fueron los mayores errores. El primero consistió en que en vez de aplicar una política monetaria expansiva para contener la caída de la economía real y cuidar la solvencia del sistema bancario, la Reserva Federal estadounidense se centró en la defensa del patrón oro. Para ello aplicó una política monetaria contraccionista que elevó las tasas de interés y redujo, tanto la masa monetaria, como la disponibilidad de liquidez para los bancos. Esto trajo consigo una cadena de quiebras bancarias y la congelación de los circuitos de crédito, lo cual afectó gravemente la economía real estadounidense. Lo anterior se extendió por el mundo capitalista, afectando en especial a los países europeos altamente endeudados, los cuales, para colmo, aplicaron políticas monetarias contraccionistas en defensa del patrón oro.

La contracción monetaria, unida a la caída del ingreso de los hogares por pérdidas de sus inversiones en bolsa y por el desempleo, trajo consigo la severa contracción de la demanda agregada y la persistente deflación, lo cual derrumbó las ganancias empresariales y los incentivos para la inversión productiva.

A los errores de política monetaria se sumaron los errores de política fiscal. Aunque al comienzo de la crisis el presidente estadounidense Herbert Hoover trató de atemperar la caída mediante un programa de obras públicas, este fue pronto abandonado: se contrajeron la inversión y el gasto públicos en favor del presupuesto equilibrado, lo que contribuyó a la contracción de la demanda interna agregada.

Más aún: al desplome de la demanda interna se sumó el desplome de la demanda externa. En 1930 Hoover firmó la ley Smoot-Hawley, que levantó un muro arancelario a las importaciones, pero trajo consigo alzas arancelarias de represalia en los demás países. El resultado fue una caída de 52.3% en las exportaciones estadounidenses y un desplome del comercio mundial [Census Bureau, 2020].

Franklin D. Roosevelt asumió la presidencia de Estados Unidos en marzo de 1933 y puso en marcha —con el apoyo del Congreso, liderado por su partido— una batería de audaces medidas de política económica, entre ellas: una ley para que la Reserva Federal expandiera la emisión de papel moneda y aumentara el crédito, bajando las tasas de interés; la ley Glass-Steagall para reordenar el sistema financiero y restablecer la solidez de los bancos de depósito; un gigantesco programa de obras públicas (camino, puentes, escuelas, obras de riego, etc.); y derribó el muro arancelario levantado por la ley Smoot-Hawley con la promulgación de una nueva ley de Acuerdo Comercial Recíproco (RTAA, por sus siglas en inglés), que contribuyó al restablecimiento del comercio internacional.

La economía estadounidense respondió rápidamente: el PIB creció 10.8% en 1934, 8.9% en 1935, 12.9% en 1936 y 5.1% en 1937. Sin embargo, con la creencia de que la crisis estaba definitivamente superada y la economía mantendría el vuelo, las medidas expansionistas de política fiscal y monetaria fueron revertidas en parte, lo que condujo a una nueva caída del PIB de 3.5% en 1938. El error se corrigió de inmediato regresando a las políticas macroeconómicas expansivas y la economía volvió a crecer 8.1% en 1939 y 8.8% en 1940,

superando desde 1939 el PIB real observado en 1929 [BEA, 2020].

Por fortuna, las enseñanzas de política económica de la Gran Depresión no se arrojaron al mar. La crisis financiera internacional que estalló en 2008, nuevamente con epicentro en Wall Street, no se convirtió en una segunda Gran Depresión, gracias a las audaces políticas fiscales y monetarias de Estados Unidos, de las mayores economías del planeta.

La Reserva Federal bajó su tasa de interés objetivo de 4.5% al comienzo de 2008, a una franja de 0% a 0.25% en diciembre de 2008, manteniéndola allí durante los tres años subsecuentes; emprendió audaces medidas de expansión monetaria llamadas de flexibilización cuantitativa, que incluyeron inyecciones de liquidez al sistema bancario, compras de activos financieros y de empresas no financieras, y la compra de bonos del Tesoro. Algo similar hicieron los bancos centrales de las mayores economías del mundo.

En materia fiscal, el Congreso estadounidense aprobó sucesivos paquetes fiscales de estímulo económico y de rescate del sistema financiero, que sumaron 1 007 000 millones de dólares (equivalentes a 6.8% del PIB) en 2008, junto con un paquete fiscal de 787 000 millones en febrero de 2009. Las mayores economías procedieron de modo semejante.

De esta manera se paró en seco la contracción de la economía mundial. Sin embargo, en muchos países los estímulos fiscales no se mantuvieron durante el tiempo suficiente para lograr una recuperación robusta.

Hoy debe ser diferente. Despertados por la crisis económica provocada por la pandemia, los fantasmas de la Gran Depresión han vuelto a pasearse por el mundo. Primero con el derrumbe bursátil que tuvo otra vez como epicentro Wall Street: en solo tres semanas el Dow Jones perdió 31.4% de su valor [Yahoo Finance, 2020] y algo similar ocurrió en las bolsas de valores de las demás economías capitalistas.

Por fortuna, en 2020 las lecciones de la Gran Depresión están

claramente vivas. Por una parte, la Reserva Federal estadounidense —que ya había reducido su tasa de interés para contener la desaceleración que venía observando en su economía bajando su tasa de política de 2.25% al cierre de 2018, a 2% en agosto de 2019, y a 1% el 4 de marzo de 2020—, ante la sacudida de Wall Street redujo a 0% su tasa de política el 16 de marzo [Expansión, 2020]. Además, lanzó un agresivo programa de flexibilización cuantitativa para comprar activos, inyectar liquidez al sistema financiero y comprar cantidades ilimitadas de bonos del Tesoro. Algo parecido hicieron los bancos centrales de las mayores economías del mundo.

Por otra parte, las políticas fiscales de emergencia para enfrentar la pandemia y la crisis económica tampoco se hicieron esperar. El Congreso estadounidense acordó un gigantesco paquete de apoyos fiscales equivalente a 10.3% del PIB [BEA, 2020], que amplió después, hasta sumar 11.1% de PIB estadounidense [FMI, 2020c].

Algo semejante están haciendo las demás mayores economías del mundo: las medidas fiscales de emergencia representan 34% del PIB en Alemania, 33.6% en Italia, 18.8% en el Reino Unido, 14.6% en Francia, 11% en España, 7.9% en Corea del Sur, 7.1% en Brasil, 2.5% en China, etc. [FMI, 2020c].

El pánico que comenzaba a sentirse en los mercados financieros se paró en seco y gran parte de las pérdidas bursátiles se han revertido.

No obstante, los fantasmas de la Gran Depresión no han sido plenamente exorcizados. Hoy se pasean por la economía real. El número de trabajadores cesantes inscritos en el seguro de desempleo estadounidense aumentó de 1.7 millones en febrero de 2020, a 3.5 millones en marzo, a 18 millones el 18 de abril, a 30.3 millones el 30 de abril y a 36.5 millones el 15 de mayo. La tasa de desempleo, que en febrero de 2020 era de 3.5%, subió a 4.4% en marzo, a 11.3% el 18 de abril, a 18.6% el 30 de abril, y a 23% el 15 de mayo [U. S. Department of Labor, 2020]. Regresar el desempleo a sus niveles de febrero de 2020

no va a ser nada fácil.

Por eso, mientras la guerra mundial contra la covid-19 no se gane de manera definitiva con el hallazgo de una vacuna y/o de antivirales efectivos, y mientras no se logre una reactivación robusta de la economía mundial, no hay que abandonar las políticas fiscales y monetarias de contención de la crisis y de reactivación del crecimiento económico.

Tras este marco internacional, centremos ahora nuestra atención en México. Técnicamente, la economía mexicana se encontraba ya en recesión desde antes del distanciamiento social provocado por la pandemia: había registrado más de dos trimestres consecutivos de caída del PIB. Para el actual trimestre, los especialistas en economía encuestados por el Banco de México (Banxico) pronostican, en promedio, una caída del PIB de 14.1% y de 7.1%, también en promedio, para el año 2020 [Banxico, 2020]. La Dirección de Estudios Económicos de Citibanamex prevé para 2020 una caída del PIB entre 9 y 10.5%: lo primero ocurriría si los apoyos fiscales aumentan de 0.5% del PIB, que ha comprometido el gobierno federal, hasta 2% en el año; y la caída de 10.5% tendría lugar si los apoyos fiscales se mantienen en 0.5% [Citibanamex, 2020]. Los equipos de economistas de otras entidades financieras pronostican caídas del PIB que van de 6 hasta 12% en 2020.

En cualquier escenario de caída del PIB, los costos sociales de la contracción económica son enormes y ya comenzaron a manifestarse. En abril desaparecieron 555 247 empleos formales registrados en el IMSS [STPS, 2020] y se estima que alrededor de un millón de empleos informales se esfumaron. Además, se anticipa una fuerte caída de los ingresos de millones de hogares de microemprendedores independientes, lo que, sumado al desempleo, provocará un incremento dramático de la pobreza.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) estima que el número de mexicanos en pobreza por ingresos pasará de 61.1 millones en 2018 a 70.9 millones en 2020 y los mexicanos en

pobreza extrema por ingresos (es decir con percepciones menores que el costo de la canasta alimentaria básica) pasarán de 21 millones en 2018 a 31.7 millones en 2020 [Coneval, 2020]. Por su parte, BBVA Research considera que en un escenario extremo de descenso del PIB de 12% en 2020, 16.4 millones de personas más caerán en pobreza por ingresos y 18 millones más estarán en pobreza extrema por ingresos [BBVA Research, 2020].

Frente a este panorama, asombra la pobreza de la política fiscal de emergencia anunciada por el gobierno federal, que apenas asciende a 0.5% del PIB.

Por otra parte, la política monetaria ha estado presente ante la emergencia, pero se ha quedado muy corta. El Banco de México redujo su tasa de interés objetivo de 7.25% en enero, a 7% en febrero, a 6.5% en marzo, y a 5.5% en abril. El 21 de abril anunció un paquete de medidas para inyectar liquidez al sistema bancario por 750 000 millones de pesos, que incluyen 250 000 millones etiquetados para créditos a mipymes. Pero se espera una respuesta poco entusiasta de los bancos privados para otorgar nuevos créditos a mipymes por temor al deterioro de la calidad de sus carteras (véase las declaraciones de A. Coutiño, de Moody's Analytics, a Reforma, 15 de mayo de 2020), y al parecer tampoco los pequeños empresarios están entusiasmados en solicitar nuevos créditos bancarios por las altas tasas de interés y las garantías que los bancos exigen.

En ausencia de robustas políticas fiscales y monetarias para atemperar los efectos de la caída del PIB sobre el bienestar de los hogares y sobre la integridad de la planta productiva de bienes y servicios, la recuperación será débil y prolongada. En un escenario inercial, que parece más bien optimista, los especialistas en economía entrevistados en abril por Banxico, pronostican, en promedio, un crecimiento anual de 2% durante los próximos diez años. Si es así y el PIB cae 7.1% en 2020 según los mismos especialistas, al término del sexenio 2019-2024 el PIB habrá crecido a una tasa media de solo 0.1% anual, por lo

que el PIB per cápita habrá caído a una tasa media de 0.8% anual; de esa manera, en 2024 el PIB per cápita será 4.6% menor que en 2018.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Por fortuna, estamos a tiempo de reconstruir la esperanza. El gobierno mexicano podría pasar a una política fiscal de emergencia para controlar efectivamente la pandemia, y realizar transferencias fiscales a los hogares afectados por el desempleo y/o por la grave caída de ingresos, así como para apoyar a las micro y pequeñas empresas más afectadas. Y una vez superada la pandemia, es posible impulsar la recuperación más rápida de la economía mexicana emprendiendo un agresivo programa de obras públicas (hospitales, clínicas, escuelas, caminos, obras de riego, de agua y saneamiento, parques industriales, etc.) mediante el aumento de la inversión pública de 2.6% del PIB en 2019, a 5%, por lo menos.

¿De dónde saldrán los recursos? En lo inmediato, de la emisión de títulos de deuda pública, además de utilizar las líneas de créditos concesionales del FMI y el Banco Mundial, con tasas de interés cercanas a cero para enfrentar la pandemia en los países en desarrollo. Después de superada la pandemia, la más importante fuente de financiamiento para la expansión de la inversión y el gasto públicos, así como para la reducción paulatina de la deuda pública, como porcentaje del PIB, es la realización de la hasta hoy postergada reforma fiscal, basada en impuestos progresivos sobre el ingreso, que elevaría la recaudación tributaria hasta en 10 puntos porcentuales del PIB.

Adicionalmente, nuestro banco central puede jugar un papel más activo para atemperar los daños de la crisis y facilitar la reactivación. Aún tiene margen de maniobra para reducir más su tasa de fondeo bancario, y puede utilizar las atribuciones que le confiere la ley

para fijar los márgenes de intermediación bancaria y las comisiones, asegurando así tasas de interés más bajas para pequeñas empresas y particulares.

Con esta combinación de políticas fiscales, monetarias y de regulación bancaria lograremos la recuperación más rápida de nuestra economía, además de que la reforma fiscal y la indicada regulación bancaria son dos de los componentes esenciales de una nueva estrategia de desarrollo para el crecimiento más robusto de la economía mexicana en el mediano y largo plazos.

REFERENCIAS

- Banco de México [2020]. Encuesta sobre las expectativas de los especialistas en economía del sector privado: abril de 2020, México, <<https://bit.ly/3oxrcXA>>, 6 de mayo de 2020.
- BBVA Research [2020]. México. Escenarios de los efectos en la pobreza en México a consecuencia de la crisis por covid-19, México, <<https://bit.ly/2TswQfa>>, 22 de mayo de 2020.
- BEA [2020], Interactive data. Washington, <<https://bit.ly/3dYZJc7>>, 11 de mayo de 2020.
- Census Bureau [1975]. Bicentennial edition: Historical statistics of the United States, colonial times to 1970, Washington, <<https://bit.ly/35zEeeh>>, 11 de mayo de 2020.
- Census Bureau [2020]. Interactive data tables, Washington, <<https://bit.ly/2HEG3Pd>>, 11 de mayo de 2020.
- Citibanamex [2020]. Examen de la situación económica de México, México, Banco Nacional de México, xcv (1076), primer trimestre.
- Coneval [2020]. La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-COV-2 (covid-19) en México, México, <<https://bit.ly/2TAIYvJ>>, 13 de mayo de 2020.

- Expansión [2020]. Datos macro. Tipos de reserva federal de USA, <<https://bit.ly/3jAn1Gp>>, 15 de mayo de 2020.
- FMI [2020a]. Actualización de las perspectivas de la economía mundial, ¿tendrá estabilización, lenta recuperación?, enero, Washington, <<https://bit.ly/34vLc4B>>, 20 de mayo de 2020.
- FMI [2020b]. Perspectivas de la economía mundial, abril, Washington, <<https://bit.ly/34vLc4B>>, 20 mayo 2020.
- FMI [2020c]. Monitor Fiscal, abril 2020, Washington, <<https://bit.ly/31MEC89>>, 15 mayo 2020.
- Galbraith, John K. [2000]. El crac del 29, Barcelona, Ariel.
- OECD [2020]. OECD. Stat, Labour, <<https://bit.ly/3kv3fgU>>, 18 de mayo de 2020.
- Shiller, Robert [2020]. Online data Robert Shiller, <<https://bit.ly/2TtHWk8>>, 11 de mayo de 2020.
- STPS [2020]. Estadísticas del sector. Puestos de trabajo registrados en el IMSS, México, <<https://bit.ly/3oBZAAD>>, 13 de mayo de 2020.
- U. S. Department of Labor [2020]. Unemployment insurance weekly claims data, Washington, <<https://bit.ly/34tz3gA>>, 15 de mayo de 2020.
- Yahoo Finance [2020]. Dow Jones Industrial Average (^DJI), Historical data, <<https://yhoo.it/3jwUd1u>>, 11 de mayo de 2020.

3. CRISIS ENTREVERADAS*

Josefina Morales**

EL ALCANCE Y NATURALEZA DE LA CRISIS

La crisis actual del capitalismo, de alcances históricos, ya que deviene en una depresión de dos, tres años, similar o más grave que la del '29 del siglo pasado, con graves contracciones en la tasa de crecimiento y altas tasas de desempleo (tan solo en Estados Unidos se registraron alrededor de 30 millones de desempleados hacia finales de mayo), presenta crisis entreveradas de diverso alcance. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) veía en marzo una economía en riesgo con una contracción del orden de 0.5 % en el mundo, más acentuada en la Unión Europea y Estados Unidos, y con recesión en nuestra América [OECD, 2020], y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) prevé una grave caída de los flujos globales de la inversión extranjera directa [UNCTAD, 2020].

Más allá de su dimensión económica, la crisis actual del capitalismo expresa un alcance civilizatorio al dejar al descubierto la destrucción de los sistemas de salud pública que el neoliberalismo llevó a cabo durante casi cuatro décadas y al

* El presente capítulo fue entregado para su publicación en mayo de 2020. Me permito retomar el título de un artículo de divulgación, "México en las crisis entreveradas", que publiqué en Trabajo y Democracia Hoy.

** Investigadora titular del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, en la Unidad de Economía Política del Desarrollo y presidenta de la Sociedad Latinoamericana de Economía Política y Pensamiento Crítico (Sepla).

exhibir la incapacidad del Estado nacional y de las instituciones internacionales para enfrentar la crisis.

Francois Chesnais [2020] señala las consecuencias diferenciadas de la crisis por sectores y países, al que hay que agregar el efecto geográfico desigual que refiere Harvey [2020], donde China no podrá desempeñar el papel que jugó después de la gran crisis de 2008-2009, hace una década.

En primer plano se registra que esa gran crisis de 2008-2009 no ha sido resuelta, pues no se han recuperado las tasas previas de crecimiento, y sectorialmente se veían ya tendencias recesivas en algunos sectores industriales como los de la automotriz y la electrónica, al tiempo que la crisis financiera tampoco se ha resuelto, y se reproduce el crecimiento explosivo del capital ficticio con nuevas dimensiones.

La crisis financiera muestra el fracaso de las medidas en el ámbito monetario-financiero; las devaluaciones se multiplican y emerge nuevamente la problemática de la deuda: a la deuda pública —no solo de los países dependientes— y la de los hogares, se agrega la deuda explosiva de las empresas transnacionales que llevará sin duda a un nuevo rescate de dimensiones inimaginables y, muy probablemente, a quiebras espectaculares. De la deuda pública, Chesnais [2020] recuerda que su magnitud en los países desarrollados es similar a la registrada antes de la Segunda Guerra Mundial. Harvey señala, además, que para mediados de marzo se registraba una devaluación de 30% de los mercados de valores a nivel mundial.

En un segundo plano se advierte la crisis provocada por la ruptura de las cadenas globales de valor, con eje central en la producción manufacturera china, y su consecuente impacto en la contracción del comercio internacional, proceso que venía ya expresándose en la guerra comercial Estados Unidos-China impulsada por Donald Trump desde hace dos años. La producción industrial de Estados Unidos había caído alrededor de 0.4% en los primeros meses del año, y la de Alemania registraba una contracción desde octubre de 2019.

La dinámica de los mercados de valores es profundamente inestable, como señala Arturo Guillén [2020], pues se registran caídas históricas que llevan a la suspensión de los mercados en días críticos una o dos veces; descenso del valor de las acciones de grandes empresas; reducciones drásticas de los precios de las materias primas y sus futuros, de forma espectacular, el petróleo; tasas de interés negativas impuestas por la Reserva Federal de Estados Unidos y la banca central europea, al mismo tiempo que altas tasas de los bonos públicos en Nuestra América, sin que ello sea suficiente para mantener las inversiones financieras; así como tendencias devaluatorias en diversos países.

En el caso de México, se entrecruzan tres crisis: 1) la tendencia de bajo y desigual crecimiento de las casi cuatro décadas de neoliberalismo, que dejaron una tasa de crecimiento del PIB per cápita menor a 1% anual, con recesiones recurrentes. Así como el pesado endeudamiento público que exige un pago de intereses muy alto, del orden de 2.5 a 3% del PIB, y en el que ocupa un lugar destacado el famoso Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), resultado del rescate bancario después de la crisis de 1995; 2) la recesión que se presenta al inicio de cada sexenio, que en el actual ocurrió desde mediados de 2018, con el triunfo de Andrés Manuel López Obrador, y la contracción de la inversión privada; y 3) la crisis actual originada por el coronavirus, con espectacular incidencia en Estados Unidos, país con el que tenemos una estrecha y dependiente estructura económica. Recuérdese que se decía que cuando a Estados Unidos le daba gripa, a México y el Caribe les daba pulmonía.

Prácticamente todas las estimaciones del crecimiento económico registran profundas contracciones a nivel mundial, y para el caso de México, las estimaciones oscilan entre 7 y 8%. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) prevé una contracción para América Latina de 5.3% y de 15% de sus exportaciones, lo que se suma a los últimos siete años de bajo crecimiento.

El mayor impacto de la pandemia, después del problema de salud pública, se presenta en el mercado de trabajo. Se estima una pérdida de alrededor de un millón de puestos de trabajo con el cierre de múltiples actividades durante los primeros cinco meses del año [La Jornada, 2020]. El efecto de la crisis en Estados Unidos, el país que registra el mayor número de defunciones (más de 100 000 hacia finales de mayo), se transmitirá a nuestro país mediante el T-MEC: solo en el sector automotriz y de autopartes hay cerca de un millón de empleados en la maquila, que predomina en este sector; y en Ciudad Juárez se han registrado varios muertos en el mismo.

ALTERNATIVAS FRENTE A LA CRISIS

Frente a la crisis de salud pública destaca en nuestro país, en primer lugar, el cierre de los espacios escolares, públicos y privados desde el 23 de marzo; el programa “Susana Distancia”, y la información cotidiana de la dinámica de la pandemia desde el 28 de febrero; el reacondicionamiento de múltiples instalaciones de salud para atender a los enfermos de covid-19, tomando en cuenta, además, las más de 300 instalaciones que se dejaron sin terminar en los sexenios pasados; la contratación de miles de trabajadores de la salud de nuevo ingreso; el reconocimiento de los derechos de los trabajadores del sector; y la compra masiva de respiradores y de insumos médicos del extranjero, en particular de China.

Asimismo, los apoyos para las personas mayores se adelantaron, se mantiene el programa “Jóvenes construyendo el futuro”, se abrieron programas especiales de préstamos a los micronegocios y se multiplicaron los préstamos del Infonavit y el ISSSTE.

La nueva política económica se centra en estimular el poder de compra de la mayoría de la población y fortalecer con ello el mercado interno, además de impulsar proyectos de infraestructura. En el

informe trimestral del 5 de abril se presentó un programa en el que destacan los siguientes puntos: no aumentar los combustibles; continuar con el gasto en infraestructura en los tres grandes proyectos (refinería de Dos Bocas en Paraíso, Tabasco; el Tren Maya, en la Península de Yucatán; y el nuevo aeropuerto de la Ciudad de México, Felipe Ángeles, en Santa Lucía, Estado de México) y el mantenimiento de importantes vías de comunicación en 50 ciudades del país; impulsar la construcción individual de vivienda; ampliar el número de créditos a trabajadores del Estado; no incrementar los impuestos ni crear nuevos, sino combatir la evasión, y con ello, aumentar la recaudación.

Hay que señalar que el mercado interno no se reduce al supermercado. Existe al mismo tiempo un mercado financiero, un mercado de bienes de capital y un mercado de trabajo, por lo que es necesario fortalecer la inversión pública y buscar la mayor inversión privada.

En otros trabajos he señalado que a partir del triunfo de Andrés Manuel López Obrador, el país atraviesa por un nuevo periodo en la lucha de clases, y en tiempos de coronavirus se agudizan las contradicciones entre algunos sectores de la burguesía y sus cámaras empresariales con las políticas públicas e incluso continúan aires golpistas en su interior.

Las crisis entreveradas exigen replantear el papel del Estado y el diseño y la implementación de nuevas políticas públicas, económicas y sociales, con el fin de profundizar la Cuarta Transformación en marcha.

REFERENCIAS

- Chesnais, Francois [2020]. "Situación de la economía mundial al principio de la gran recesión covid-19", Herramienta web, 28.
- Guillén, Arturo [2020]. "La crisis económica global del 'coronavirus'

- y América Latina”, Nuestra América XXI, Alternativas y Desafíos: 9-10.
- Harvey, David [2020]. “Política anticapitalista en tiempos de coronavirus”, Herramienta web, núm. 28. La Jornada, 25 de mayo, 2020.
- Morales, Josefina. “México en las crisis entreveradas”, Trabajo y Democracia Hoy, marzo-abril, 2020, núm. 155, pp. 12-15,
- OECD [2020]. OECD Interim economic assessment. Coronavirus: The world economy at risk, 2 de marzo.
- UNCTAD [2020]. Trends Monitor. Impact of the covid-19 pandemic on global FDI and GVC.

4. RETOS PARA LA POLÍTICA ECONÓMICA Y PÚBLICA ANTE LA CRISIS DE COVID-19*

Armando Sánchez Vargas
Isalia Nava Bolaños**

LA NATURALEZA DE LA CRISIS

La crisis económica generada por el virus SARS-COV-2 tiene rasgos que la hacen muy particular. En consecuencia, para analizar sus impactos y diseñar políticas económicas y públicas apropiadas a fin de enfrentarla, se requiere entender su naturaleza y los canales mediante los cuales afecta la economía. Por ejemplo, la crisis de 1929 estuvo caracterizada por un exceso de oferta de mercancías que se quedaban en las tiendas debido a la escasa capacidad de compra de los consumidores. Así, en la mayoría de los países, las medidas de política económica se concentraron en generar un mayor gasto público con el cual restablecer el poder adquisitivo, el empleo y el bienestar de la población en el periodo de entreguerras. La crisis inmobiliaria de 2008 afectó la liquidez del sistema financiero y también la demanda de bienes y servicios. Las políticas gubernamentales que permitieron superar esta crisis se enfocaron en inyectar liquidez al sector financiero para que no se colapsara y se aplicaron medidas de apoyo económico al sector real de la economía para mantener la demanda agregada, la producción y el empleo.

* El presente capítulo fue entregado para su publicación en mayo de 2020. Agradecemos la colaboración del ingeniero Lester Erick Arancibia Balderrama. Las cifras que se presentan se obtuvieron en las primeras semanas del mes de mayo.

** Investigadores titulares del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

Ambas crisis generaron contracción económica y pobreza, así como nuevas formas de intervención de los gobiernos nacionales y los organismos financieros internacionales.

En contraste, el virus SARS-COV-2 (que causa la enfermedad conocida como covid-19) se dispersa rápidamente y produce una crisis sanitaria que ha terminado en el confinamiento de una gran parte de la población mundial por un tiempo prolongado. La crisis sanitaria ya ha comenzado a generar efectos económicos y sociales de gran envergadura; según el Fondo Monetario Internacional (FMI), producirá una crisis económica que reducirá el producto interno bruto (PIB) mundial en más de 3 puntos porcentuales y el PIB de México en alrededor de 6 puntos porcentuales.

Esta nueva crisis económica es diferente a otras porque tiene una doble naturaleza. Por un lado, paraliza la producción, las máquinas y la fuerza de trabajo, además de que corta de tajo los canales de suministro local e internacional de los bienes y servicios. Por otro lado, reduce de manera dramática el poder adquisitivo de las familias y las empresas que entran en paro. Es una crisis con dos rostros: la escasez de insumos, trabajo y servicios (oferta), y la incapacidad de compra de los consumidores (demanda), junto con restricciones a la movilidad de las personas para favorecer el distanciamiento social. Este doble carácter requiere que los gobiernos emprendan con urgencia políticas anticíclicas innovadoras, integrales (oferta-demanda) y con una estrategia activa de diversificación productiva para contener la enorme pérdida de bienestar de la población. Lo anterior se agrava en un contexto mundial de gran desigualdad y pobreza resultante de la concentración del ingreso y el desmantelamiento de la infraestructura de salud y protección social que vinieron aparejados con la globalización en las últimas tres décadas.

En el mundo se necesitan políticas económicas anticíclicas que respondan a la doble naturaleza de la crisis generada por el virus SARS-COV-2. Básicamente, dichas políticas deberían responder dos

preguntas: ¿cómo reactivar la producción de mercancías, el empleo y las redes de suministro de capital e insumos en el corto y mediano plazos? y ¿cómo restaurar el poder adquisitivo de todos los actores que demandan bienes en la economía?

Sabemos que entre los posibles motores económicos que pueden mover un país en tiempos de crisis hay uno que tiene la valiosa cualidad de aumentar la oferta y generar demanda al mismo tiempo: el gasto público en inversión productiva en infraestructura [Keynes, 1936]. Este motor permite no solo retomar de inmediato la producción y mejorar la capacidad de compra de los trabajadores y las empresas involucradas en la creación de la infraestructura, sino que también promueve que florezcan empresas asociadas al proyecto en un círculo virtuoso de crecimiento, empleo, productividad e ingresos en el mediano y largo plazos.

En consecuencia, entre las estrategias de los gobiernos del mundo se tendrían que impulsar medidas de gasto público con proyectos de naturaleza integral (oferta-demanda-distribución del ingreso). Estos gastos de inversión deben recuperar el espíritu de los proyectos de un Estado que pretende impulsar el bienestar de sus ciudadanos y busca estar preparado no solo para enfrentar la crisis del modelo basado en la globalización, sino también para encarar choques futuros por la emergencia de nuevos virus y desastres naturales relacionados con el cambio climático.

Por el lado de la oferta, las inversiones públicas en infraestructura deben privilegiar las obras que fortalezcan las capacidades productivas y de competitividad a mediano y largo plazos, que aumenten la capacitación y la salud de la fuerza de trabajo, además de la introducción de innovaciones tecnológicas como los espacios virtuales digitales que permiten el comercio y todo tipo de interacciones sociales sin contacto físico. Adicionalmente, se requieren inversiones en los sistemas de bienestar social y salud que fueron abandonados durante casi

tres décadas y que constituyen un eslabón central para la reducción de la pobreza y la desigualdad. Los gobiernos deben encontrar la mezcla perfecta de ambos tipos de inversiones que sean complementarias. Esto es, un país que no invierte en salud no tendrá una población saludable y será vulnerable ante las nuevas pandemias. Además, la inversión en salud tiene efectos positivos sobre la productividad al contribuir en la formación de capital humano. Asimismo, un país sin inversión física y tecnológica no podrá generar el empleo y la recuperación económica que permitan tener ingresos estables y mejor nutrición a las familias de los trabajadores (lo que hace más resiliente a la población ante las pandemias).

La inversión en infraestructura genera mayor productividad y una gran ampliación del mercado interno y, por último, tiene un efecto de arrastre en la inversión privada, sobre todo en un momento en el que las cadenas de suministro global (oferta) se han colapsado y en el que nuestro acceso al transporte y las materias primas ha estado limitado en el ámbito nacional e internacional. La inversión se requiere porque es necesario emprender un nuevo encadenamiento nacional de nuestros sectores industrial y agropecuario. Es importante la generación de proyectos de obra pública que mejoren la conectividad entre regiones del país y con el exterior, ya que pueden ser punta de lanza para una estrategia de desarrollo regional sostenible e incluso en momentos de alto costo y escasez de los insumos externos derivados de la presente pandemia y otras futuras crisis vinculadas con desastres naturales.

Por el lado de la demanda, las inversiones deben generar empleos y una derrama de recursos para elevar el poder adquisitivo en el corto y mediano plazos, en especial de aquellos que tienen una alta propensión a consumir, pues eso tendrá efectos multiplicadores mayores [Keynes, 1936; Prebisch, 1954; Prebisch, 1982; López, Sánchez y Spanos, 2011]. En este contexto, la política de inversión también debe ser complementaria del gasto en política social, ya que la redistribución del ingreso

permite que se eleven el consumo y la demanda de mercancías, las cuales a su vez impulsan las inversiones de las pequeñas y medianas empresas que dependen del mercado interno para sobrevivir. Los países que entiendan la nueva normalidad prepararán a sus poblaciones para que sean más resilientes ante los retos de las próximas décadas.

LAS MEDIDAS DE POLÍTICA ECONÓMICA REQUERIDAS EN MÉXICO

Con la crisis que se avecina tendrá lugar una caída de entre 8 y 10% del PIB de México en 2020. Debe mencionarse que el impacto más grande se percibirá en el segundo trimestre de 2020. En el ámbito nacional, para enfrentar la crisis y elevar los niveles de gasto público y programas de apoyo social se precisa una gran coordinación entre los hacedores de política pública, así como su actuación inmediata para restaurar la liquidez, la producción, el empleo y el poder adquisitivo.

Podemos señalar específicamente varios rubros de la política económica que tendrán que ver con la rapidez de la recuperación económica de manera inmediata: la política fiscal, la política monetaria, la política comercial, la política agrícola e industrial, y la política social. En definitiva, la política fiscal debe ser la punta de lanza de un programa que impulse las otras políticas y el gasto público en inversión en infraestructura productiva y otros rubros que potencien el desarrollo. En particular, es importante impulsar desde el gasto en el sector salud y protección social, hasta el gasto público en obra pública, infraestructura productiva y tecnologías digitales. Sin embargo, un aumento del gasto público implicará un aumento del déficit fiscal. Los países han asumido diferentes niveles de aumentos en su déficit para enfrentar la crisis de covid-19: van desde 1.3% del PIB, como lo ha hecho China, hasta 4%, según lo ha decretado el gobierno argentino. El gobierno mexicano debe ampliar su gasto, pero tiene márgenes de maniobra

muy limitados debido a los niveles de deuda pública que se heredaron de las administraciones anteriores y que hoy en día mantienen la razón deuda-PIB en alrededor de 48 % de este último.¹

Aun así es posible buscar un balance apropiado entre la sostenibilidad de la deuda y la necesidad de gastar en inversión pública y desarrollo social en este momento de crisis. México bien podría sostener un aumento en su gasto de hasta 2 % del PIB, sin que este represente una gran debilidad de las finanzas públicas. Este nivel de gasto sería sostenible sobre todo si se emplea en la inversión productiva que genere empleos, ingresos futuros y mayor recaudación. Es decir, la calidad del gasto público y las fuentes de financiamiento en estos momentos de crisis importan aún más. La política fiscal podría estar acompañada de una política monetaria más expansiva. En concreto, el banco central puede otorgar mayor liquidez al sector financiero mediante el canal del crédito para mantener el crédito para las empresas. En esta dirección, el Banco de México ya ha inyectado liquidez al sector bancario por 750 000 millones de pesos, los que harán más accesible el otorgamiento de créditos. Sin embargo, estos créditos no llegarán a los sectores de empresas y consumidores económicamente más vulnerables, lo que implica que el gobierno deberá emprender una política económica específica para proveer de liquidez a esos sectores que están fuera del circuito bancario.

Aunque la tasa de interés de política monetaria bajó hasta 5.5 %, según nuestras estimaciones, podría alcanzar niveles nominales de alrededor de 4 %, con una tasa real aproximada de 1 %. Esto es posible dado que a nivel mundial las tasas reales fluctuarán en números negativos, y porque la tasa de inflación no crecerá más allá de 3 % en esta etapa de crisis. Es importante mantener una tasa de interés real pequeña pero positiva, ya que mantendría el flujo de inversión extranjera,

¹ Se refiere a la deuda bruta del sector público federal, como porcentaje del PIB.

que también afecta nuestro tipo de cambio flexible, en un marco de crisis geopolítica en el mercado del petróleo, la cual llevó a que los precios del petróleo estén a la baja, forzando la depreciación de nuestra moneda.

En el corto plazo, el gasto del gobierno financiado por el mecanismo de la deuda o por el mecanismo de la reasignación del gasto debería aumentar para llevar a cabo proyectos de inversión pública. En el mediano plazo, este gasto generará economías locales en torno a dichos proyectos y un mayor impulso a las actividades productivas regionalmente. Especial atención debe darse a los sectores industrial, agropecuario y de transporte. Todo esto en un momento en el que la desglobalización se ve como una posibilidad cada vez más cercana. Estos proyectos de inversión mejorarán la economía de las familias y las empresas de la región.

En política comercial es importante la rápida resincronización de nuestro sector exportador con el sector manufacturero de Estados Unidos, pues ello generará las divisas necesarias para la recuperación y no se perderán los empleos en la frontera norte. No obstante, debe repensarse cómo sincronizar y aprovechar el T-MEC de manera más rentable para México. Con los conflictos entre Estados Unidos y China, hay espacios que la manufactura mexicana puede ocupar pero que deben estar dirigidos no solo a generar empleos y divisas, sino a aprovechar la transferencia tecnológica y el fortalecimiento de empresas autónomas que provean insumos al sector exportador y que, al mismo tiempo, configuren una industria nacional más fuerte.

LAS MEDIDAS DE POLÍTICA PÚBLICA REQUERIDAS EN MÉXICO

A nivel microeconómico, la crisis tendrá los mayores efectos en las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes), las cuales, según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), son 4.1

millones, y generan más de 60% del empleo formal en México. La cuarentena las ha obligado a detener su operación de manera súbita y, además, ha disminuido la demanda de sus productos y servicios de forma drástica, como resultado del aumento del número de desempleados y la consiguiente reducción de la capacidad de compra de la población. Asimismo, hay que contemplar que los impactos negativos de la crisis afectarán de modo más severo al sector informal de la economía, que en 2018 representaba alrededor de 22% de la misma. Además de incrementar el desempleo y subempleo, también afectará los sueldos y salarios y el acceso a prestaciones de la protección social.

En este contexto, es preciso que los esfuerzos de la política económica se vean complementados por medidas de política pública que sean compensatorias en tres aspectos fundamentales para la supervivencia de la actividad económica: 1) la liquidez de las empresas y los hogares, 2) la producción de las pequeñas y medianas empresas junto con el mantenimiento de los empleos que dependen de ellas, y 3) las ventas de los productos y servicios que ofrecen.

Por el lado de la liquidez, los programas de política pública deben orientarse a que las empresas sigan teniendo liquidez para enfrentar sus pasivos, su nómina y la compra de los insumos necesarios para la continuidad de la producción. En este sentido, hay medidas financieras que tanto el gobierno federal como los gobiernos locales pueden emprender de inmediato para atender las necesidades de liquidez a nivel microeconómico. Por ejemplo, implementar facilidades para el pago de impuestos y servicios como luz y agua, incorporar alivios fiscales, simplificar trámites administrativos y devolver de manera expedita impuestos como el impuesto al valor agregado (IVA). También los microcréditos juegan un papel importante para la supervivencia y la estabilidad de las empresas en este contexto.

Con este fin, el gobierno federal anunció el otorgamiento de al menos un millón de microcréditos de 25 000 pesos a pequeñas

empresas. Es importante comentar que la velocidad de la recuperación dependerá de que el crédito fluya con rapidez y en montos significativos. Por otra parte, la liquidez para los hogares es importante porque, según las cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) de 2020, el número de pobres podría aumentar en alrededor de 10 millones debido a la crisis de covid-19. Para compensar la caída de los ingresos de los sectores vulnerables debería aumentarse la cobertura de los seguros de desempleo que ya existen en diversas ciudades. Además, tiene que ampliarse la política de redistribución del ingreso a partir de nuevos programas dirigidos a los sectores más vulnerables de la población y con mayores desventajas sociales: población femenina, personas mayores, indígenas, personas con problemas de salud y discapacidad, y población rural, entre otros grupos que deben ser prioritarios. En la actualidad funcionan programas de apoyo para personas mayores y de becas para estudiantes de familias vulnerables, los cuales deben reforzarse para garantizar el avance hacia la inclusión y la cohesión social.

En lo que se refiere a la producción, el empleo que proporcionan las pequeñas y medianas empresas, y el consumo de los insumos básicos para su funcionamiento son los motores que sostienen el mercado interno. Para promover su recuperación se podrían instaurar medidas que incentiven el resurgimiento de los sectores más afectados y que tienen mayor peso en el PIB estatal y municipal, como la construcción, el turismo, los restaurantes, la pequeña manufactura, etc. El sector de la construcción es, generalmente, un motor con un gran efecto multiplicador en cualquier ciudad y que genera empleos y derramas a otros sectores como la producción de alimentos, ropa y calzado, el comercio y otros servicios. Sin embargo, también es necesaria la recuperación de otros sectores, como el comercio y los servicios, que son fundamentales para que sectores como los de obra pública y transportes funcionen.

En lo que toca a las ventas de las empresas, los programas de redistribución de ingresos para preservar el consumo privado de la gente

que vive en la pobreza extrema garantizan que se mantenga el poder adquisitivo para asegurar la demanda de los productos de los sectores productores enfocados al mercado interno. Sostener el gasto en política social implica que el consumo privado mantenga un buen ritmo de crecimiento y compensa, en cierta medida, los efectos de la crisis. No obstante, a mediano plazo es relevante estimular el crecimiento de la inversión que impulsa la masa salarial y la demanda de los productos de las pequeñas y medianas empresas que generan nuevos empleos y estabilidad de ingresos a más largo plazo.

Los estados y municipios en los que se habiliten más inversiones públicas productivas, en colaboración con la inversión privada, se verán beneficiados con una mayor generación de empleos directos e indirectos, y con un mayor consumo local (oferta y demanda al mismo tiempo). Lo anterior generará ingresos para las familias que de esta manera tendrán acceso a la alimentación, además de que podrán contar con nuevos medios de vida que serán de importancia crucial ante una crisis sanitaria como la covid-19, cuyo alcance podría ser de largo plazo. Tener familias con empleo y mayores ingresos, mejor alimentadas y más resilientes ante las enfermedades contribuirá, en el mediano plazo, a que las inversiones en salud no sean tan apremiantes durante las próximas décadas, en las que la llegada de nuevos virus y pandemias será inevitable.

COMENTARIOS GENERALES

En el contexto actual debe pensarse en el surgimiento de una nueva normalidad económica que tal vez venga asociada con una regionalización más profunda. El surgimiento de un choque de oferta-demanda, como el SARS-COV-2, acelera cambios profundos que ya se veían venir en el sistema globalizador, el cual generó riqueza pero profundizó la desigualdad a niveles alarmantes en todo el mundo. Al parecer, la posible desglobalización

podría estar aparejada con la necesidad de tener mercados internos fuertes, que serán la condición indispensable para generar bienestar en la población, dedicando particular atención a las poblaciones vulnerables y más afectadas por las desigualdades.

El éxito económico en esta nueva normalidad implica que los Estados nacionales tengan claro que la promoción de las políticas de inversión productiva es urgente y necesaria, no solo para la protección de la economía, sino también porque estas políticas proveerán de la fortaleza requerida para enfrentar las crisis presentes y futuras.

Iniciar proyectos de inversión en infraestructura en los sistemas de salud y los sectores productivos y de transporte interno, más empleadores de fuerza de trabajo, es extremadamente urgente, ya que se generarán ingresos y capacidad de compra en las regiones del país en el corto plazo. Robustecer a las pequeñas y medianas empresas que venderán insumos para el mercado interno es importante para comenzar a promover nuevos encadenamientos regionales. La tecnología y los canales comerciales, lo mismo la tecnología digital, jugarán un papel decisivo en este nuevo contexto; así, la inversión pública productiva impulsará el crecimiento, generará inversión privada y tendrá efectos multiplicadores, siempre y cuando se detecten las nuevas necesidades mundiales e implemente una política contracíclica, tal y como sugirió el reconocido economista John M. Keynes, y que muy bien entendió Franklin D. Roosevelt al impulsar medidas contracíclicas durante la crisis de 1929 en Estados Unidos.

REFERENCIAS

- Keynes, J. M. [1936]. *The general theory of employment, interest and money*, Harcourt and Brace, Nueva York.
- López, J., A. Sánchez y A. Spanos [2011], "Macroeconomic linkages in Mexico", *Metroeconomica*, 62(2): 356-385, <<http://>

dx.doi.org/10.1111/j.1467-999X.2010.04114.x>.

- Prebisch, R. [1954]. "El estímulo de la demanda, las inversiones y la aceleración del ritmo de crecimiento", en A. Gurrieri (ed.), *La obra de Prebisch en la CEPAL*, México, FCE.
- Prebisch, R. [1982]. *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, Publicaciones de las Naciones Unidas, México.

5. ANTE LAS DIMENSIONES DE LA CRISIS, ¿SON SUFICIENTES LAS POLÍTICAS CONTRACÍCLICAS ANUNCIADAS?*

César Armando Salazar**

CONSIDERACIONES INICIALES

La crisis económica por la que transita nuestro país será la más profunda de las últimas décadas. Como resultado de las políticas de sana distancia y confinamiento ante la crisis sanitaria provocada por el virus SARS-COV-2, se registró una caída del producto interno bruto (PIB) en el segundo trimestre de este año a tasa de -18.7% y durante todo el año se estima una contracción a tasa de -9.97% [Banco de México, 2020a].

En México, el mecanismo de transmisión entre la crisis sanitaria y la crisis económica puede analizarse en dos etapas. La primera, a partir del confinamiento en los países industrializados, pero en especial en Estados Unidos, lo cual impactó las cadenas de suministro y movilidad internacionales. Se afectó el sector manufacturero nacional ligado a las cadenas globales de valor —la industria automotriz es el mejor ejemplo— así como los servicios turísticos y la aviación comercial, que participan de forma importante en el PIB nacional.

También, ante la contracción de la demanda de petróleo por el confinamiento mundial, el precio de la mezcla mexicana de exportación cayó a niveles sin precedentes, hasta registrar incluso un precio negativo. El precio de la mezcla mexicana de

* El presente capítulo fue entregado para su publicación en mayo de 2020.

** Investigador titular del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

exportación tiene una importancia estratégica para el país ya que los ingresos petroleros aún son fundamentales para las finanzas públicas, al representar alrededor de 17.5% del total de los ingresos presupuestales en 2019 [SHCP, 2020b]. La incertidumbre en los mercados financieros ante este panorama también llevó a la devaluación del tipo de cambio, el cual alcanzó niveles máximos históricos de hasta 25 pesos por dólar.

El segundo nivel de resultado debe considerarse a partir del inicio de la Jornada Nacional de Sana Distancia, el 23 de marzo pasado. Esta jornada ha significado el confinamiento de la mayor parte de la población mexicana, sobre todo en áreas urbanas, y la suspensión de actividades no esenciales.

La actividad económica no puede entenderse sin los cientos de miles de personas que interactúan a diario ofreciendo y demandando servicios en los diversos espacios públicos; es por lo que, en primera instancia, el confinamiento tiene un impacto negativo muy importante sobre la economía, ya que muchos bienes y servicios simplemente ya no serán consumidos. Las empresas y los negocios no esenciales que tienen que suspender actividades se ven seriamente afectados; sin importar el tamaño del establecimiento, todos cierran y todos se enfrentan al mismo fenómeno: nulas ventas o una reducción significativa de las mismas. Por supuesto, la posibilidad de mantenerse operando no es la misma para todas, pero eso lo trataremos más adelante.

Las cifras económicas que poco a poco vamos conociendo nos indican la profundidad de la contracción y se resumen en una terrible pérdida de empleo; cada empleo perdido, hay que indicarlo, es una tragedia familiar y este fenómeno se repite en cientos de miles de familias.

El Inegi reportó que durante el primer trimestre de 2020 el PIB se contrajo a tasa de -1.2% respecto al trimestre previo [Inegi, 2020b].¹ La contracción para actividades secundarias se dio a tasa de -1.2%, y de -0.9% para actividades del sector terciario.

¹ En cifras ajustadas estacionalmente.

Las cifras son más preocupantes en términos de empleo. Si bien la tasa de desocupación se situó en 3.26% en marzo, incluso por debajo del 3.7% registrado el mes previo (las cifras están ajustadas estacionalmente), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) reportó que el número de trabajadores asegurados totales disminuyó en 130 593 en marzo, lo que corresponde a una caída a tasa de -0.63% respecto al mes anterior (en cifras no ajustadas estacionalmente), y a una tasa de crecimiento de 0.66% respecto al mismo mes del año previo; durante el mes de abril la pérdida de empleos alcanzó 550 247, cifra que representa una caída a tasa de -2.21%, respecto al mismo mes del año previo, en tanto que para mayo se espera una caída similar debido a que las condiciones de confinamiento se mantienen.

Ante los pronósticos y las cifras que aparecen día a día, el propósito de este capítulo es dimensionar la actual crisis económica y analizar las políticas económicas anunciadas para revertirla, ya que si bien la atención se ha centrado en la contracción a propósito del confinamiento, es importante recordar que la economía mexicana ya transitaba por un proceso de desaceleración de la actividad desde 2018; tampoco debemos olvidar el estructural lento crecimiento de la economía mexicana y la desigualdad económica de las últimas décadas. Estos elementos, sin duda, deben considerarse en la formulación de políticas económicas contracíclicas porque de lo contrario la crisis podría prolongarse por mucho tiempo y los costos respecto al empleo y el nivel de vida de la población serían muy altos.

LAS DIMENSIONES DE LA CRISIS

La crisis sanitaria que actualmente se desarrolla, como ya se indicó, deja una gran secuela económica resultado de la política de intervención para contenerla: el confinamiento. Este ha provocado la inmovilidad de millones de personas en México

y en el mundo y con ello la parálisis de sectores industriales, como el sector automotriz, y los de servicios, como las actividades comerciales, entre otros.

No obstante, el resultado negativo del PIB en el primer trimestre de 2020 no debe adjudicarse por completo al confinamiento por la crisis sanitaria. Probablemente incide la desaceleración de la demanda mundial —debido a los países que iniciaron su confinamiento en semanas previas, como se explicó antes—, pero es importante indicar que la economía ya mostraba signos de desaceleración desde los primeros meses de 2018; de hecho, el PIB mexicano se contrajo durante 2019.

Para mostrar el proceso de desaceleración económica analizaremos el Indicador Global de la Actividad Económica (IGAE), ajustado estacionalmente. Este índice, desde el punto mínimo alcanzado en la Gran Recesión, ocurrido en mayo de 2009 con 85.05 puntos, se incrementó hasta 113.56 puntos en mayo de 2018, y a partir de ese momento se mantuvo por debajo de ese registro los siguientes meses hasta febrero de 2019, cuando alcanzó su máximo valor en 113.93 puntos; desde entonces ha mantenido una tendencia decreciente hasta 112.15 puntos en febrero de 2020 [Inegi, 2020a].

Por su parte, el indicador de inversión fija bruta, relevante para entender la dinámica económica, llegó a su punto máximo en marzo de 2018, con 111.40 puntos, y ha descendido desde entonces hasta 98.62 en febrero de 2020. El componente de la construcción es el más afectado, ya que alcanzó su punto máximo en diciembre de 2017 y desde ese momento se ha contraído hasta 93.4 puntos en febrero de 2020 [Inegi, 2020a].

También debemos considerar que, en las últimas cuatro décadas, la economía mexicana se ha caracterizado por una disminución drástica del crecimiento económico, respecto al registrado en el modelo de desarrollo previo al neoliberal, un muy marginal incremento del ingreso per cápita y bajos niveles de productividad agregada, como lo documentaron Calva [2000], Moreno-Brid y Bosch [2010], Esquivel [2010] y Bosch [2013].

Un elemento que vale la pena enfatizar es que durante el actual modelo económico, el producto por trabajador prácticamente se encuentra estancado, ya que, valorado en dólares constantes de 2011, en paridad de poder de compra entre 1991 y 2019 apenas creció a una tasa de 4.4%, cuando en Chile lo hizo en 89.3% y en Brasil en 18.6%. El producto por trabajador estadounidense aumentó en 52.1% en el mismo periodo [Banco Mundial, 2020].

El impacto de la crisis en el mercado laboral

Sin duda, los impactos que tienen las crisis económicas son múltiples y los segmentos más afectados de la sociedad son los de menores ingresos por una razón muy simple: ellos ya atravesaban por una condición de vulnerabilidad económica que se exacerba ante un choque negativo como este.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), la cantidad de personas en pobreza por ingresos se incrementará entre 8.9 y 9.8 millones de personas, en tanto que la pobreza extrema se elevará entre 6.1 y 10.7 millones de personas tan solo en unos meses; el indicador de pobreza laboral (aquellas personas que no pueden adquirir una canasta alimentaria con la remuneración por su trabajo) pasará de 37.5 a 45.8% [Coneval, 2020]. El canal de transmisión, sin lugar a duda, es la pérdida de empleos y la precarización de las condiciones laborales.

Históricamente, las tasas de desocupación en nuestro país son bajas debido a la forma en que se define este indicador, por lo que para dimensionar las características del mercado laboral mexicano y los probables efectos, el análisis debe hacerse considerando el empleo formal y el informal.

Se encuentran en el empleo formal las personas vinculadas laboralmente con una empresa mediante un contrato y

que pueden invocar el marco legal que regula las relaciones laborales. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), al cuarto trimestre de 2019 estos trabajadores constituían 44% de la ocupación total, de los que el trabajo formal privado, representado por los trabajadores inscritos en el IMSS, representa 85% de este (o 37% del total).

El restante 56% del personal ocupado se ubica en la informalidad, la cual se clasifica en dos segmentos. El primero lo conforman las personas ubicadas en el sector informal, definido como aquel donde se trabaja en una unidad económica en la cual no es posible identificar la contabilidad del negocio con la del hogar, y equivale a 27% de la fuerza de trabajo total. El segundo está constituido por las personas ocupadas fuera del sector informal, como lo clasifica el propio Inegi, las cuales tienen una relación salarial pero sin un contrato, por lo que no están protegidas por la ley laboral; también incluye las actividades del servicio doméstico remunerado no protegido y autoempleados en la agricultura campesina de subsistencia. En este segmento se ubica 29% del total de trabajadores [Inegi, 2014].

La clasificación anterior es importante porque permite anticipar el impacto que tendrá la crisis sobre el mercado laboral. Habrá una gran pérdida de empleos formales —entre marzo y junio se dio una disminución de más de un millón de empleos registrados en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), lo que significa una caída superior a 5% del total de trabajadores registrados en febrero, y esto fue solo el comienzo de la crisis—, a pesar de que esta clase de empleos tendría una mayor resiliencia al despido ante la protección laboral y los costos asociados con la separación laboral.

Por otra parte, los trabajadores del sector informal verán precarizados sus ingresos ante la caída de la demanda de los productos o servicios que comercializan, sobre todo en áreas urbanas. El resto de las personas ocupadas en la informalidad (que no están en el sector informal) serán despedidas con mucha facilidad (ante la no protección de la ley laboral) o verán muy

precarizadas sus condiciones laborales (aceptando días de descanso no pagados, reducciones de sueldos, etc.). Ante el despido, los trabajadores de este último segmento se integrarán a cualquier otra actividad que les signifique una remuneración porque simplemente deben tener un ingreso (incluso pueden optar por actividades ilícitas). No sobra decir que todas las personas ocupadas en la informalidad son aquellas que aun poniendo en riesgo su propia salud, y la de su familia, salen a trabajar rompiendo el confinamiento.

LA POLÍTICA MACROECONÓMICA CONTRACÍCLICA EN MÉXICO

Las políticas económicas con el propósito de paliar los efectos adversos de la crisis económica, exacerbada por el confinamiento, han sido de reducida magnitud en México y contrastan con los apoyos fiscales y medidas anunciadas en países desarrollados, como Estados Unidos, Francia o Alemania, y hasta en países latinoamericanos, como Chile, Brasil o Argentina.²

México ha apostado por una estrategia de apoyos a la “base de la pirámide”, es decir, a la población más pobre del país, fundamentalmente a partir de la ampliación de los programas sociales anunciados como prioritarios, como “Jóvenes construyendo el futuro”, “Sembrando vidas” y pensión para adultos mayores, entre otros.

También se anunció el otorgamiento de créditos a la palabra para empresas (sobre todo familiares) registradas en el Censo de Bienestar y pequeñas empresas registradas en el IMSS. Se trata de dos millones de créditos por 25 000 pesos cada uno. La suma alcanzada por esta modalidad es 50 000 millones de pesos.³

² Las políticas macroeconómicas anunciadas por los distintos países para afrontar la actual crisis económica pueden consultarse en <<https://bit.ly/3oT5VaX>>.

³ Una descripción completa de la política económica contracíclica impulsada desde la Presidencia de la República puede verse en <<https://bit.ly/2HVnFKP>>.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) [2020a] anunció el programa de la banca de desarrollo para la reactivación económica ante la covid-19. Este programa incluye medidas como la reestructuración y nuevas líneas de crédito para las empresas cuyos ingresos se hayan afectado por el confinamiento ante la crisis sanitaria. Los montos consignados de apoyo en ese programa se ubican por encima de los 20 000 millones de pesos.

Por su parte, el Banco de México [2020b] también hizo un anuncio sobre políticas monetarias de carácter contracíclico. Dio a conocer una serie de políticas para dotar de liquidez al sistema financiero mediante operaciones de reporto, entre otras. Específicamente, en el numeral 7 de ese documento se indica que el banco central proveerá hasta 250 000 millones de pesos a las instituciones de banca múltiple y de desarrollo para que sean canalizados a las micro, pequeñas y medianas empresas, así como a personas físicas con actividad empresarial. Banxico destaca que las acciones anunciadas son equivalentes a 3.3% del PIB de 2019. Además, el banco central ha reducido su tasa de interés objetivo hasta 5.5% [Banco de México, 2020c].

¿PUEDEN LAS POLÍTICAS ANUNCIADAS DISMINUIR EL IMPACTO DE LA CRISIS SANITARIA?

Sin duda cualquier esfuerzo que se haga por paliar la crisis económica tendrá un impacto positivo. Sin embargo, con las medidas anunciadas hasta hoy parece que ese impacto positivo puede ser tan pequeño que no revertirá la tendencia decreciente. Con la ampliación de los programas sociales no se logrará el efecto de contener la disminución del ingreso, y por tanto, tampoco la caída generalizada de la demanda, ya que tienen una población objetivo muy focalizada y fuera de las zonas urbanas, según lo han manifestado el Coneval [2020] y Vazquez [2020] que además han indicado la necesidad de transitar hacia una renta básica generalizada al menos por los meses que dure el

confinamiento con el propósito de contener la caída del ingreso de los trabajadores, sobre todo en las áreas urbanas, tanto formales, como informales [Oxfam, 2020].

Los créditos de la Secretaría de Economía y el IMSS, así como los de la SHCP (vía la banca de desarrollo) y el Banco de México (vía la banca comercial del país) tienen características muy distintas. Los primeros, por el monto de los créditos podrían no tener el impacto esperado, sobre todo en micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) con registro en el IMSS, ya que el recurso sería muy poco si estas tienen una nómina de más de cinco trabajadores. Distinto es el caso de los créditos que se dirigen a empleados independientes o trabajadoras domésticas, también con registro en el IMSS, porque esos 25 000 pesos seguramente significan al menos dos meses de salario. Este es un ejemplo muy relevante de que las características de cada una de las unidades económicas que se quieren intervenir deben estudiarse con cuidado para que los recursos que se dirigen a los apoyos tengan el máximo efecto posible.

Sin duda que los recursos destinados por el Banco de México y, en menor medida, la SHCP tienen propósitos muy claros: otorgar liquidez a las empresas para que puedan mantenerse y reanudar operaciones al término del confinamiento. Sin embargo, en estos paquetes no se observa un cambio en la forma de otorgar los préstamos, por lo que su asignación dependerá de las políticas establecidas por la banca comercial, que históricamente no otorga mucho crédito. De acuerdo con el propio Banco de México, en el último trimestre de 2019, solo 34.1% de las empresas utilizaron financiamiento proveniente de la banca comercial y 5.1% de la banca de desarrollo. La cifra se reduce aún más si consideramos las empresas con menos de 100 empleados que acceden al financiamiento bancario: 19.5% de banca comercial y 3.6% de banca de desarrollo [Banco de México, 2020c].

El presidente de la República ha advertido de manera sistemática que no se contratará mayor deuda para rescatar a

las empresas y los sectores perjudicados por la situación actual. De hecho, ha exacerbado su política de austeridad para generar ahorros en el sector público que le permitan ampliar los programas sociales.

Más allá de descalificar a priori esta postura, porque va en contra de lo que ocurre en el mundo entero, debemos analizar la situación de las finanzas públicas del gobierno federal. En 2007, la deuda del gobierno federal equivalía a 20.5% del PIB (PPIB) y de allí se incrementó hasta 36.4 PPIB en 2019. Los saldos de la deuda para el sector público federal, en los mismos años, son los siguientes: 22.2 PPIB y 47.1 PPIB, respectivamente.

El nivel de endeudamiento actual parecería adecuado para aplicar políticas agresivas de estímulo y elevar la deuda. Sin embargo, se deben tener dos consideraciones: la primera, que el crecimiento acelerado de la deuda, la cual prácticamente más que se duplicó en los años de referencia, tampoco significó un mayor crecimiento económico; la segunda, la debilidad en la recaudación tributaria y la alta dependencia sobre los ingresos provenientes de hidrocarburos de nuestras finanzas públicas. México tiene una recaudación de impuestos muy baja, incluso con respecto a los países de América Latina; apenas por encima de El Salvador o Guatemala, y muy por debajo de Argentina y Brasil, países en los que la recaudación tributaria se encuentra por encima de 30% del PIB [CEPAL, 2019].

Además, el costo de oportunidad del pago del servicio de la deuda ha sido muy alto: para 2019, el costo financiero del sector público presupuestario fue superior al total de la inversión física pública [SHCP, 2020b]. Es decir, ante la debilidad de las finanzas públicas, contratar deuda para abatir este momento coyuntural podría significar aún más años de estancamiento económico y concentración del ingreso, como ha ocurrido en las últimas cuatro décadas.

En el contexto de esta crisis económica no hay soluciones óptimas. El gobierno federal ha anunciado una serie de medidas que

profundizan la austeridad, como se indicó antes, con el propósito de evitar la contratación de deuda, no solo la reducción de 25 % de los salarios de altos funcionarios y el no pago de aguinaldo, también la reducción del presupuesto operativo de las entidades públicas. Empero, los recursos que generarán ambas medidas estarán alejados de los montos significativos de recursos que se necesitan para favorecer toda la estructura productiva del país; además, tendrán un efecto procíclico completamente, al precarizar las condiciones laborales de los funcionarios públicos y eliminar la contratación de servicios que utilizan las entidades públicas, y que significan empleos para más personas. Es decir, podrían extender algunos programas sociales, pero al mismo tiempo, profundizan el desempleo en zonas urbanas.

REFLEXIONES FINALES

La aplicación de políticas macroeconómicas contracíclicas no puede realizarse sin considerar las características de cada una de las unidades económicas que integran la estructura productiva del país, así como tampoco pueden soslayar la prolongada trayectoria de lento crecimiento, desigual distribución del ingreso y debilidad de las finanzas públicas.

La política social de transferencias monetarias es importante, pero por sí sola no tendrá la capacidad de ser verdaderamente contracíclica, debido a que la población objetivo a la que está dirigida deja fuera a cientos de miles de trabajadores urbanos, los cuales caerán en desempleo y con ello se debilitará la estructura productiva del país. Entre tanto, las políticas de crédito que tienen el objetivo de dar liquidez a empresas (micro, pequeñas y medianas) y personas deberán crecer en importancia, y modificar las reglas de operación con el propósito de que a un mayor número de unidades económicas les sea asequible alcanzar financiamiento.

Ante este panorama, es fundamental la participación del

Estado con un agresivo programa de gasto público y subsidios para otorgar liquidez a las empresas de todos los tamaños que lo requieran, así como garantizar un ingreso mínimo para todas las personas que lo necesiten; sin embargo, no debe llevarse a cabo de la forma en que se le exige hoy.

La instrumentación de esta política fiscal de endeudamiento y gasto debe efectuarse con base en un gran acuerdo social en el que, si bien el Estado asume la responsabilidad de otorgar liquidez a la economía y elevar su gasto, tanto corriente como de capital, en el corto y mediano plazos, las personas físicas y empresas se comprometen a buscar un nuevo pacto fiscal que haga posible elevar significativamente los ingresos tributarios, mediante una reforma fiscal progresiva y con ello, al mismo tiempo, dejar la dependencia de los ingresos petroleros. A este pacto deben sumarse las entidades federativas y los municipios para fortalecer los ingresos fiscales en todos los niveles; por supuesto, todo a cambio de mejores servicios públicos y la implementación de una más robusta y universal seguridad social, la cual incluya estabilizadores automáticos, como el seguro de desempleo, que permitan afrontar de mejor forma estos momentos de crisis.

La austeridad en el gobierno no debe significar una debilidad del aparato burocrático; por el contrario, se necesita contar con un Estado fuerte, capaz de supervisar y de proponer la tan urgente y necesaria reingeniería del gasto público, lo que no será posible si no fortalecemos las finanzas públicas.

REFERENCIAS

- Banco de México [2020a]. Encuesta sobre las expectativas de los especialistas en economía del sector privado: agosto, 1 de septiembre, <<https://bit.ly/3mzXUWc>>.
- Banco de México [2020b]. "Medidas adicionales para promover un comportamiento ordenado de los mercados financieros, fortalecer los canales de otorgamiento de crédito y proveer liquidez

- para el sano desarrollo del sistema financiero”, Comunicado de prensa, 21 de abril, <<https://bit.ly/37U6E5E>>.
- Banco de México [2020c]. “Evolución del financiamiento a las empresas durante el trimestre octubre-diciembre de 2019”, 19 de febrero, <<https://bit.ly/31PmfQ3>>.
- Banco Mundial [2020]. Indicadores del desarrollo mundial, <<https://bit.ly/2PknY96>>.
- Calva, J. L. [2000]. México más allá del neoliberalismo, México, Plaza y Janés.
- CEPAL [2019]. Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2019. Políticas tributarias para la movilización de recursos en el marco de la agenda 2030 para el desarrollo sostenible, Santiago, Organización de las Naciones Unidas.
- Coneval [2020]. La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-COV-2 (covid-19) en México, <<https://bit.ly/2TAIYvJ>>.
- Esquivel, G. [2010]. “De la inestabilidad macroeconómica al estancamiento estabilizador: el papel del diseño y la conducción de la política económica”, en N. Lustig (coord.). Crecimiento económico y equidad, México, El Colegio de México.
- Inegi [2014]. La informalidad laboral. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Marco conceptual y metodológico, <<https://bit.ly/3mDxS4B>>.
- Inegi [2020a]. Banco de Información Económica, <<https://bit.ly/37YhveV>>.
- Inegi [2020b], “Producto interno bruto de México durante el primer trimestre de 2020”, Comunicado de prensa, núm. 258/20, 26 de mayo.
- Moreno-Brid, J. C. y J. Ros Bosch [2010]. Desarrollo y crecimiento de la economía mexicana. Una perspectiva histórica, México, FCE.
- Oxfam [2020]. Vivir al día: Medidas para combatir la epidemia de la desigualdad en México, <<https://bit.ly/35HymB3>>.
- Ros, J. [2013]. Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento

económico de México, México, El Colegio de México-UNAM.

SHCP [2020a]. "Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 42, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 'Pre-criterios 2021'", <<https://bit.ly/38QMwln>>.

SHCP [2020b]. Estadísticas oportunas de finanzas públicas, <<https://bit.ly/3mr8yyC>>.

Vazquez, Diego [2020]. "Entre la espada del covid y la pared del hambre", Oxfam, <<https://bit.ly/38bkeBP>>.

6. PERSPECTIVAS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO EN MÉXICO ANTE LA COVID-19*

Eufemia Basilio Morales**

INTRODUCCIÓN

El inicio de 2020 no ha sido nada sencillo en materia económica en el mundo dada la contingencia sanitaria por la covid-19 iniciada a finales del año pasado en China, misma que ha paralizado la actividad de varias economías al contraer la actividad productiva en gran parte del mundo. Estamos ante el inminente inicio de una crisis mundial que, para algunos expertos, será más grave que la crisis de 1929.

Es necesario que los países establezcan estrategias específicas dirigidas a retomar el crecimiento económico, generar empleo y paliar la crisis, todas acordes con el contexto económico y político de cada economía, pero tendientes a retomar el papel activo del Estado como rector y actor principal de la economía, ya que la crisis puede profundizarse aún más si se sigue bajo las premisas ortodoxas del libre mercado; por ello es imprescindible la intervención activa de los gobiernos para hacer frente a la que podría ser la crisis económica mundial más grave del siglo XXI.

En el caso de México, el Estado y la política fiscal jugaron un papel fundamental en la estrategia de crecimiento económico en general hasta finales de los setenta. Bajo una estructura financiera regulada, el gasto público se convirtió en el

* El presente capítulo fue entregado para su publicación en mayo de 2020.

** Investigadora titular del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

factor determinante y dinámico del proceso de industrialización, que se inició a mediados de los treinta. Resultado de ello fue el crecimiento sostenido del producto, acompañado de estabilidad financiera, cambiaria y de precios.¹

A partir de 1982, al liberalizarse la economía y disminuirse la participación estatal por la implementación de políticas de corte ortodoxo,² la economía dejó de crecer y sus desequilibrios estructurales se profundizaron. En un contexto macroeconómico marcado por fuertes desajustes, la nueva estrategia económica instrumentada a partir de 1983 se basó en la redefinición del papel del Estado en la economía y la transformación de una economía regulada y protegida en una abierta y orientada al mercado. La combinación de políticas fiscal y monetarias contractivas condujo a una fuerte caída de la demanda agregada para contener el crecimiento de los precios.

A fin de contrarrestar la inestabilidad financiera y alentar el crecimiento económico, hacia la segunda mitad de los noventa, los gobiernos de los países en desarrollo, en particular los de las economías latinoamericanas, aceleraron el proceso de desregulación y liberalización económica, sobre todo de los sistemas financieros locales y sectores económicos estratégicos, como el

¹ El dinamismo del gasto público deficitario influyó en la configuración de expectativas de alta rentabilidad, las cuales se reflejaron en el efecto multiplicador y de “arrastré” de este sobre la inversión privada. Bajo esta estrategia (el manejo contracíclico de la política fiscal, esto es, incremento del gasto público deficitario en épocas recesivas y reducción en etapas de auge [Ortiz, 2003]), el gasto público total mantuvo una tendencia complementaria al comportamiento del gasto privado total.

² En general, las recomendaciones del lado de la nueva macroeconomía clásica giran en torno al efecto nocivo que, según ellos, genera una política fiscal activa, por lo que abogan por la eliminación de la participación estatal —concretamente se refieren a la desaparición de las empresas públicas y un menor gasto público— para evitar una expansión de la demanda agregada por arriba de la oferta de equilibrio que genere inflación y desplazamiento de la inversión privada. Sin embargo, estas recomendaciones no consideran que en los países en desarrollo es muy común que se disponga de capacidad productiva existente sin utilizar, por lo que un incremento de la demanda agregada, generado por un déficit público, no necesariamente tiene por qué ocasionar inflación. Lejos de ello, incentiva el crecimiento del PIB y la generación de empleos.

energético y el de comunicaciones y transporte. Por otro lado, y de forma paralela, se adoptaba el esquema de metas de inflación y se imponía el equilibrio fiscal como condición para controlar la inflación.

Esta estrategia ha subordinado los objetivos tradicionales de la política fiscal a la estabilización del nivel de precios volviendo con ello a una relativa estabilidad y saneamiento de las finanzas públicas a costa del estancamiento económico. La reestructuración económica basada en la desregulación del sector externo y financiero ha generado una fuerte inestabilidad en el crecimiento acompañada de una represión de la inflación. Esta última ha descansado en la contracción del gasto público que, de ser una variable dinamizadora de la actividad económica, se ha convertido en un mecanismo de estabilización de la moneda y del sector financiero. Las condiciones de estabilidad monetaria y saneamiento de las finanzas públicas se han cumplido; sin embargo, el crecimiento del producto y el empleo aún registra una tendencia sumamente irregular.

Y es que bajo las políticas económicas de ajuste y estabilización de corte ortodoxo implementadas en los últimos sexenios, no existe la posibilidad de expandir el gasto público deficitario con el propósito de combatir el lento crecimiento económico experimentado en nuestro país. La instrumentación de este tipo de política en los países en desarrollo en general, y en México en particular, ha demostrado su carácter contradictorio, porque la disminución del gasto público produjo efectos procíclicos que generaron altas tasas de desempleo y graves problemas de oferta agregada, en particular en sectores productivos fundamentales como el sector agrícola.

ESTRATEGIA DEL GOBIERNO ACTUAL ANTE LA PANDEMIA DE COVID-19

Ante la crisis derivada de la pandemia actual, la mayoría de los gobiernos de diversos países aprobaron programas de apoyo con

montos adicionales de recursos públicos que en muchos casos superan 10 %, y en algunos 20 %, de su producto interno bruto (PIB), lo que no ha ocurrido en nuestro país en el presente gobierno.

Situándonos en el contexto actual, recuérdese que antes de la pandemia, México ya tenía niveles muy bajos de crecimiento económico y se enfrentaban incluso niveles negativos desde el tercer semestre de 2019 del presente sexenio, en el que, pese a lo argumentado, se han mantenido las políticas de corte ortodoxo o “neoliberal” que se establecieron en sexenios pasados.

Baste revisar los puntos esenciales de los dos últimos paquetes económicos presentados en el presente sexenio, los cuales no se alejan demasiado de lo que se hizo en administraciones pasadas,³ sobre todo porque, como antes, se trata de un paquete económico que busca evitar riesgos y está diseñado bajo un marco macroeconómico prudente, persiguiendo los objetivos de control de la inflación y saneamiento de las finanzas públicas, pero sin preocuparse por el crecimiento económico, con lo que se han obtenido indicadores macroeconómicos estables pero un crecimiento deficiente.

En consecuencia, con esta política económica de ajuste y estabilización no hay posibilidad de expandir el gasto público deficitario con

³ De manera específica, los puntos de los últimos dos paquetes económicos del presente sexenio toman en cuenta principalmente los siguientes elementos:

a) Principios de austeridad, honestidad y combate a la corrupción.

b) Mantener la fortaleza de las finanzas públicas para optimizar los recursos presupuestarios disponibles, en sintonía con los principios de equilibrio presupuestario y responsabilidad hacendaria.

c) Llegar al equilibrio presupuestal en el balance público y el presupuestario, continuando con el superávit primario presupuestario.

d) Mantener la contención del gasto y establecer principios de austeridad presupuestal, implementando programas sociales prioritarios e impulsando la inversión.

e) Mantener el Saldo Histórico de los Requerimientos del Sector Público (SHRFSP) constante, como porcentaje del PIB, durante todo el sexenio y estabilizar el saldo de la deuda ampliada.

el propósito de combatir el lento crecimiento económico de nuestro país. Por otro lado, tenemos que el gasto destinado a programas sociales compromete de forma creciente un porcentaje importante de recursos del presupuesto en gasto corriente, ya que los recursos que se planean ahorrar por medio de una política de austeridad, gasto eficiente y reducción de la corrupción resultan insuficientes para la viabilidad y sostenibilidad a largo plazo de dichos programas.

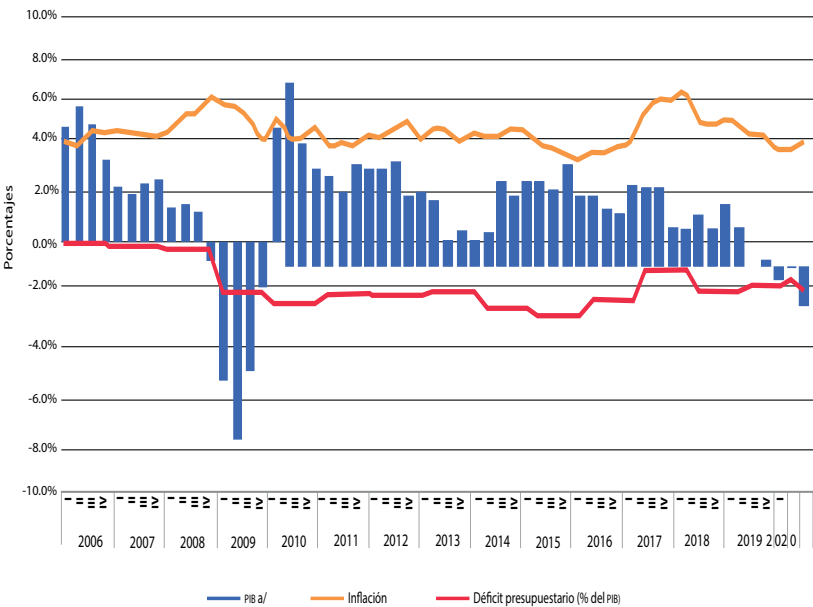
En sexenios pasados, la economía mexicana ha vivido condiciones de recesión, estancamiento y bajo crecimiento económico, mismas que, de acuerdo con el nuevo gobierno, quedarían atrás al enfrentar la situación económica adversa con políticas distintas a las antes establecidas. En este sentido, se esperaba que el Estado recuperara un papel preponderante en la economía, así como que el gasto público fuera un nuevo motor de crecimiento, rompiendo así con algunos de los llamados paradigmas neoliberales.

Bajo esta idea resulta difícil entender que en el paquete de egresos de la federación se reconozca la sostenibilidad de las finanzas públicas como piedra angular del proyecto de gobierno y se plantee la necesidad de mantener los fundamentos macroeconómicos sólidos, preceptos que iban de la mano con el actuar del gobierno en administraciones pasadas. Lo cierto es que, ante la actual desaceleración que la economía nacional experimenta a causa de la pandemia, la actuación gubernamental parece ser nula para intentar incentivar el crecimiento y mitigar la crisis inminente.

La gráfica 1 presenta el comportamiento del crecimiento y la inflación para México en el periodo de 2006 a 2020. En ella se observa que los niveles de crecimiento fueron muy bajos desde sexenios pasados, pero en el inicio del presente hubo una caída en los primeros trimestres; además la inflación se mantuvo baja, cumpliendo los mandatos del modelo de metas de inflación de no acelerar los precios a más de $3 \pm 1\%$, modelo que se mantiene hasta la fecha.

Es importante entender la política fiscal y dentro de esta el gasto público y el déficit fiscal como una herramienta de las finanzas públicas y no como una carga. Este aspecto cobra relevancia en momentos de desaceleración como el actual, en que intentar mantener las “finanzas públicas sanas” es un principio cuestionable porque supone el equilibrio entre ingresos y gastos públicos; lo cual no es aconsejable en momentos de crisis, cuando más bien debe utilizarse tanto el gasto, como el déficit públicos de forma contracíclica para hacer menos pronunciadas las contracciones del ciclo económico.

Gráfica 1: Crecimiento económico, déficit presupuestario e inflación*



* Las variaciones del PIB son con respecto al mismo trimestre de año anterior. Por su parte la inflación es la de último mes del trimestre.

** El dato del tercer trimestre es un dato preliminar.

Fuente: elaboración propia con datos del Inegi (2019).

No obstante, se ha adoptado una postura contraria a las recomendaciones de los organismos internacionales y de lo que ha ocurrido en la mayor parte de los países del mundo,

cuyas políticas fiscales les han permitido contar con recursos públicos adicionales para proteger el empleo, el salario y el ingreso de los hogares de la mayoría de la población. El presidente no ha apostado por adoptar una política fiscal de carácter contracíclico haciendo uso de un gasto fiscal expansivo, a fin de apoyar a los sectores sociales más afectados por la crisis económica y evitar la pérdida masiva de empleos.

Lejos de ello, se ha implementado un conjunto de medidas de carácter solo administrativo basadas nada más en la austeridad, la reducción del gasto público y la continuidad de los proyectos gubernamentales ya establecidos durante este mandato como Santa Lucía o el Tren Maya, así como créditos de carácter limitado y con montos insuficientes para proporcionar liquidez a las micro, pequeñas y medianas empresas afectadas ante esta pandemia junto con sus empleados.

En general, el programa del presidente para enfrentar la crisis representa, en resumen, un nuevo recorte al gasto público, que lejos de aliviar la situación puede agravar la recesión.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PARA MITIGAR LOS EFECTOS ECONÓMICOS DE LA PANDEMIA DE COVID-19

Ante el actual escenario, es urgente hacer hincapié en la necesidad de un paquete económico que establezca el Estado y el gasto público como ejes rectores de la economía, dirigiendo el gasto de modo eficiente a las áreas que más se requieran, así como una reforma fiscal que asegure el cobro de impuestos justo de manera progresiva y la reformulación de la política monetaria bajo el esquema de metas de inflación; esto representaría, finalmente, el abandono de los preceptos ortodoxos.

El modelo económico tiene que cambiar. Debió haberlo hecho desde hace muchas décadas, pero ante la situación actual es apremiante, ya que estamos en la antesala de una crisis. Seguimos dentro de la cuarentena por la contingencia y no tenemos una fecha para su

fin; dicho factor puede agravar el riesgo de un desplome de la economía, que tendría lugar si la reducción del número de nuevos contagios diarios no ocurre conforme con lo esperado, poniendo en riesgo no solo la economía, sino la vida de las personas.

Los países que han tenido un éxito parcial en el manejo de la crisis actual son aquellos que se han caracterizado por tener un Estado fuerte, como Japón, Alemania, Canadá, Rusia y China. De la mano con esto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Mundial han establecido una serie de recomendaciones para los países encaminadas a que los gobiernos instrumenten políticas para proteger el empleo y el ingreso de los hogares, establecer apoyo salarial para los trabajadores, así como transferencias de recursos monetarios a las familias; incrementar las prestaciones por desempleo, subempleo y autoempleo; aumentar recursos para otorgar créditos sin intereses a las empresas; y dar apoyo inmediato a los trabajadores de las micro, pequeñas y medianas empresas, a los del sector informal y a los de más bajos ingresos.

En este marco, en nuestro país debe retomarse el papel activo del Estado y de manera particular el de la política fiscal para aminorar los periodos de recesión mediante un uso del gasto público que incentive el crecimiento económico, ya que la actual política de corte procíclico, cuya única meta es el equilibrio en las finanzas públicas, solo ha generado condiciones de desequilibrio económico, alto desempleo y una distribución del ingreso inequitativa.

Por tanto, es necesario modificar la política económica, en particular rescatar el papel contracíclico de la política fiscal, mediante el incremento del gasto público deficitario y modificar el control de la inflación como objetivo prioritario de la política económica, porque la estabilidad monetaria es el resultado del crecimiento de la oferta agregada y, en consecuencia, del crecimiento de la inversión y el empleo. Estos cambios

implican la revisión de la autonomía del Banco de México, ya que en la medida que la operación de la política monetaria se desligue del objetivo del crecimiento del producto y el empleo, la política fiscal no será capaz de generar efectos contracíclicos. En este mismo sentido debe ubicarse la necesidad de establecer mecanismos de supervisión y control de las actividades financieras para asegurar el financiamiento y fondeo de la inversión productiva.

También es importante aumentar las transferencias monetarias; en la actualidad el presidente mantiene los programas sociales existentes, pero no hay un programa nuevo que coadyuve a paliar la situación ante el inminente desempleo que está empezando a generarse. Asimismo, debería pensar en un ingreso mínimo para los mexicanos que se vean afectados en periodos de contingencia, como ha ocurrido en otros países, un ingreso que pudiera durar los meses necesarios y garantizara transferencias económicas a los que menos tienen para sobrevivir dignamente a la pandemia.

Ante tal situación, el presidente Andrés Manuel López Obrador tiene frente a sí la oportunidad de reorientar la política económica pensando que de esta crisis solo se podrá salir de manera exitosa si se tiene un Estado fuerte, como lo hemos mencionado a lo largo de este capítulo. Y para ello hay que acabar con las ataduras ortodoxas del pasado, que, como hemos señalado también, el propio presidente sigue reproduciendo.

Tiene ahora más que nunca la posibilidad de tomar una medida de izquierda, esto es, hacer del Estado un agente económico activo, con capacidad de intervenir en la economía, como lo fue en el periodo de desarrollo estabilizador, y devolver a la política fiscal la capacidad de actuar contracíclicamente para incentivar el crecimiento económico. Estoy convencida de la importancia de dicho crecimiento, para que, a partir de este y de la generación de empleos, pueda hablarse de lograr el desarrollo económico y mejorar la distribución del ingreso.

Para ello se pueden establecer tres medidas que retoman las recomendaciones de organismos internacionales:

- Establecer el ingreso básico universal para los mexicanos dado que, según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), el número de personas en situación de pobreza pasó de 49.5 a 52.4 millones de personas entre 2008 y 2018, lo que representa 41.9% en el 2018.
- Garantizar apoyos para las micro y medianas empresas que en estos momentos carecen de liquidez, lo cual impide que puedan apoyar a los trabajadores.
- Una reforma fiscal con miras a ampliar la base tributaria para mantener los programas sociales y tener recursos para incrementar la inversión de capital.

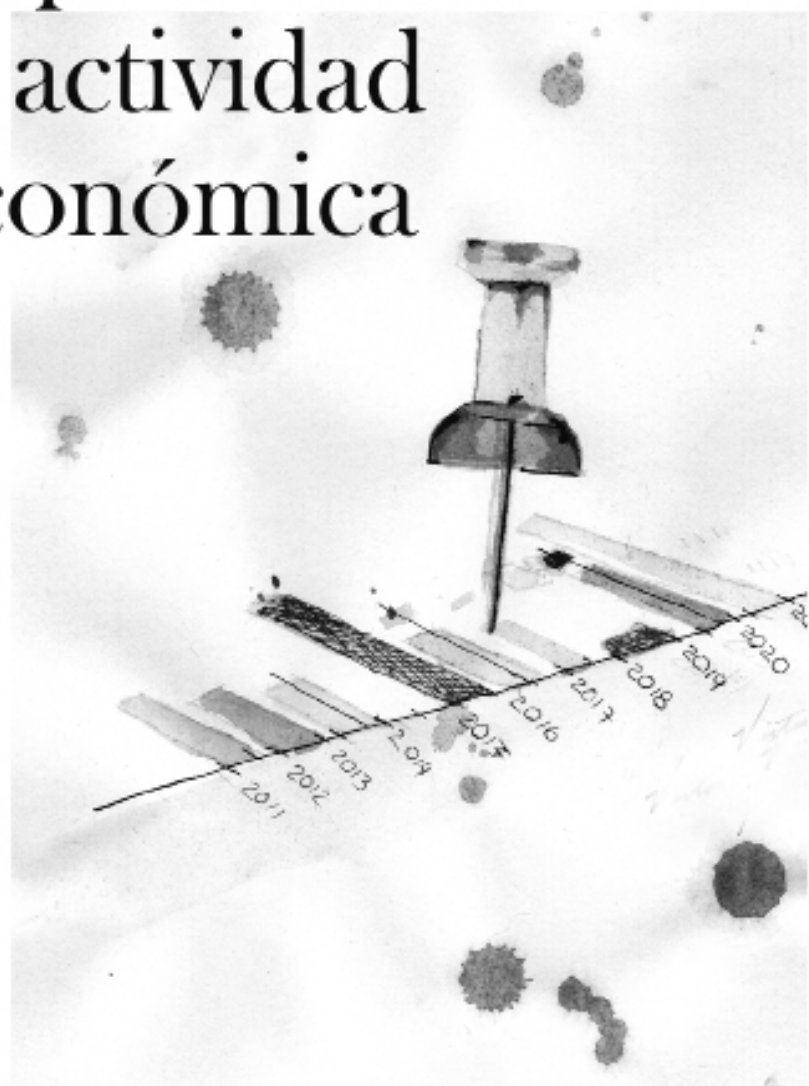
Por tanto, reiteramos que es importante que el gobierno establezca políticas públicas eficientes y políticas fiscales expansivas encaminadas a mitigar los efectos generados por la pandemia en la economía, y aminorar los efectos negativos que recaerán inminentemente en los que menos tienen.

REFERENCIAS

- Alarco Tosoni, German y Patricia del Hierro Carrillo [2006]. "Lecciones de la política fiscal anticíclica norteamericana para América Latina", *Investigación Económica*, LXV. (255) enero-marzo: 159-201.
- Arestis, Philip y Malcolm Sawyer [2003]. "Reiventing fiscal policy", Working Paper, 381, Nueva York, The Levy Economics Institute of Bard College.
- Banco de México [2019]. Informe trimestral, abril-junio 2019. México, Banco de México.
- Basilio, Eufemia [2016]. La controversia teórica sobre la política fiscal. El ciclo económico y los estabilizadores automáticos en México, México, UNAM.

- Bernanke, B. S y F. S. Mishkin, [1997]. "Inflation targeting: A new framework for monetary policy?", *Journal of Economics Perspectives*, 11(2): 97-116.
- Fondo Monetario Internacional [2019]. *World economic outlook. Global manufacturing downturn, rising trade barriers*, Washington, D. C., octubre.
- Inegi [2019]. *Indicador global de la actividad económica*, México, Inegi.
- Lasa, Alcides José [1997]. *Deuda, inflación y déficit. Una perspectiva macroeconómica de la política fiscal*, México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- López G., Teresa [2005]. "Efecto de la desregulación financiera en la política fiscal. Implicaciones de política económica en México", en Irma Manrique C. y Teresa S. López G. (coords.), *Política fiscal y financiera en el contexto de la reforma del Estado y de la desregulación económica en América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM.
- Mendoza Bellido, Waldo [2007]. "¿Puede una expansión fiscal ser contractiva? La efectividad de la política fiscal y la sostenibilidad de la deuda pública", *Economía*, febrero, 30(59-60), Lima.
- Ortiz Palacios, Luis Ángel [2003]. *Reforma tributaria y financiamiento del gasto público en México. Bajo crecimiento y déficit público. Los retos de la política fiscal en México*, México, Centro Político Mexicano, Agrupación Política Nacional.
- Ramírez Cedillo, Eduardo [2006]. "Por una política fiscal contracíclica", *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 37(147) octubre-diciembre.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) [2019]. *Criterios generales de política económica 2020*, México, SHCP.

Repensar la actividad económica



7. EFECTOS SANITARIOS, ECONÓMICOS Y REACTIVACIÓN ANTE LA COVID-19 EN MÉXICO*

Adolfo Sánchez Almanza**

INTRODUCCIÓN

México enfrenta la pandemia de covid-19 en varias dimensiones sectoriales y espaciales de manera dinámica en el tiempo. El territorio mexicano cuenta con características de gran heterogeneidad demográfica, cultural, socioeconómica, ambiental, geográfica o de conectividad y movilidad, lo que produce formas diferenciadas en la expansión del virus y sus efectos, por lo que ha sido necesario definir estrategias para enfrentarlo que tengan en cuenta los ciclos y condiciones específicas. Hay que considerar el balance entre la salud y la vida con el bienestar y la economía, así como los sectores y las escalas territoriales en que deben aplicarse medidas de contención, mitigación o erradicación.

EFECTOS SANITARIOS DIRECTOS DE LA COVID-19

El reporte de la Secretaría de Salud de México indica que el día 30 de mayo existían en el mundo 5.8 millones de personas confirmadas con SARS-COV-2 y 360 000 defunciones, con una letalidad global de 6.2. En las dos semanas previas se registraron casi 1.4 millones de casos

* El presente capítulo fue entregado para su publicación en mayo de 2020.

** Investigador titular del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

confirmados de covid. El continente americano ocupaba el primer lugar (55.2% del total); seguían Europa (19.7%), el Mediterráneo oriental (12.5%) y Asia sudoriental (8.7%).

En México, el primer caso de covid-19 se confirmó el día 28 de febrero y con él se inició la fase 1 del coronavirus con casos importados. El día 24 de marzo se decretó la fase 2 por la dispersión comunitaria del virus. La fase 3 o epidemiológica inició el día 21 de abril con la confirmación de brotes activos y propagación territorial con más de 1 000 casos, por lo que se suspendieron temporalmente actividades no esenciales de los sectores público, privado y social, y se aplicaron medidas para disminuir la movilidad y los eventos masivos en espacios públicos, proteger a los adultos mayores, activar el Plan DN-III y evitar la saturación de hospitales.

El día 30 de mayo, al término de la fase 3, se confirmó un total de 270 992 personas estudiadas acumuladas, de las cuales 87 512 fueron casos confirmados con el virus, con 38 994 sospechosos y 144 486 negativos. En esa fecha, de los casos confirmados con covid, se registraron 9 779 defunciones, es decir, una letalidad de 11.2 casos por cada 100 habitantes, así como una incidencia nacional de 68.5 casos confirmados por 100 000 habitantes.

La Ciudad de México ocupaba el primer lugar con 24 265 casos acumulados confirmados con covid-19, seguía el Estado de México con 14 334 —principalmente en la gran concentración de la Zona Metropolitana del Valle de México—, Baja California con 5 027 y Tabasco con 4 009. Los estados de Durango (365), Zacatecas (284) y Colima (141) tenían menos casos.

En el país, las principales comorbilidades en las defunciones eran: hipertensión (53%), diabetes (38%), obesidad (27%) y tabaquismo (9%). Del total de casos confirmados en México, las mujeres constituyen 33% y los hombres 67%. En los grupos de edad destacan las mujeres de 30 a 49 años y entre los hombres los de 30 a 54 años; en este grupo predominan los casos

de atención ambulatoria, y en los de 45 a 64 años, la hospitalización. Los casos que resultaron positivos al SARS-COV-2 de las pruebas aplicadas durante las cuatro semanas previas fueron cuatro de cada diez, y los otros seis estaban afectados por otro tipo de virus respiratorio.

Entre los días 17 y 30 de mayo, solamente, se registraron 16 486 casos activos o positivos confirmados, con una incidencia promedio de 13 casos por 100 000 habitantes. La Ciudad de México ocupó el primer lugar en incidencia (44), seguida por Tabasco (30), Baja California (18) y Yucatán (17). La menor incidencia estaba en los estados de Nuevo León (5), Colima (5), Chihuahua (4) y Zacatecas (4).

En el país se informaron 2 885 casos nuevos el día 30 de mayo con la entrada de algunas entidades federativas a su fase de expansión y una ocupación de 9 499 (40%) camas para infección respiratoria aguda general (IRAG) hospitalarias reportadas por 768 hospitales (98%), y la realización de 6 000 pruebas. La Ciudad de México alcanzó 70% de la ocupación de este tipo de camas-hospital, el Estado de México 62% y Guerrero 59%; con menor ocupación estuvieron Durango (11%), Baja California Sur (11%) y San Luis Potosí (9%). Las camas ocupadas con ventilador alcanzaron 35% en el promedio nacional: Baja California (69%), Estado de México (61%), Chiapas (57%) y Ciudad de México (56%); mientras que abajo se encontraron los estados de Durango (10%), Coahuila (9%), Zacatecas (8%) y Guanajuato (7%).

El comportamiento territorial de la fase 3 de la epidemia de covid-19 fue heterogéneo y no sincrónico, con distintos ciclos, debido a la gran diversidad en la movilidad o las interacciones entre las ciudades y regiones, a la gran extensión territorial del país, las culturas y los efectos derivados de las diferentes medidas sanitarias aplicadas regional y localmente.

A fines de mayo, la curva de contagios continuaba creciendo, aunque de manera diferente por entidad federativa y municipio. En el estado de Tabasco, por ejemplo, se reportó un

rebrote a partir del 1 de mayo después de que venía disminuyendo. Sitios como Veracruz, Cuernavaca, Cuautla y Acapulco aún continuaban en ascenso. En las ciudades de Cancún, Culiacán y Tijuana, con alta movilidad, se observó el comportamiento de una curva cuasi normal con una tendencia a la baja, como resultado de las medidas de control y mitigación de la pandemia. A su vez, en Guadalajara y Monterrey se reportaban pocos casos y se esperaba un incremento al reactivarse la economía.

El 1 de junio inició la fase 4, de “nueva normalidad”, hacia la salida del brote, aún con la continuación de la pandemia, aunque al parecer en la semana epidemiológica 29 alcanzó el punto más alto para iniciar su descenso. Esta evolución es diferenciada territorialmente por lo que los gobiernos estatales, como autoridades sanitarias, asumen una mayor responsabilidad y capacidad de decisión en coordinación con los lineamientos federales, según el semáforo de riesgos.

Los riesgos de transmisión de la enfermedad continuarán hacia la fase 5 de recuperación y la fase 6 de restablecimiento pleno de las actividades. Esto será diferente según el ciclo del virus en cada escala espacial. En este contexto existe una tensión entre los objetivos de salud y los económicos con la prioridad de la vida [Secretaría de Salud, 2020].

EFFECTOS ECONÓMICOS ASOCIADOS

Las medidas y protocolos para la reactivación económica en México han sido adecuados, en función del comportamiento de la pandemia en el mundo y ante las graves desigualdades socioeconómicas y territoriales específicas del país, entre las que destacan las condiciones de salud preexistentes, con comorbilidades como la diabetes, la obesidad, la hipertensión y las enfermedades crónico-degenerativas, entre otras, y que se relacionan, principalmente, con modelos de consumo alimentario industrializados que profundizan los efectos

de la covid-19.

Las medidas adoptadas por el Consejo de Salubridad General llevaron a que el 24 de marzo la Secretaría de Salud emitiera medidas preventivas a implementar para la mitigación y el control de los riesgos para la salud, que implica la enfermedad por el virus SARS-COV-2 (covid-19). El 31 de marzo de 2020 se estableció oficialmente la Jornada Nacional de Sana Distancia.¹

El 14 de mayo se definió la estrategia de reapertura de actividades.² En este último acuerdo se ampliaron como actividades esenciales: la industria de la construcción, la minería y la referente a la fabricación de equipo de transporte, sujetas a protocolos de cuidados sanitarios. El método de semaforización se aplicó a partir del 1 de junio por regiones, considerando desde actividades autorizadas sin restricciones, en verde, hasta suspendidas, en rojo. Las medidas de aislamiento en caso de enfermedad son: evitar las cadenas de transmisión, limpieza, desinfección, capacitación de personal, servicio y comunicación a clientes, flujos controlados en espacios públicos, sana distancia en accesos y al interior de los establecimientos, entre otras.

La crisis sanitaria de la pandemia ha provocado una serie de efectos económicos directos e indirectos. En un ámbito más general, pone de manifiesto la crisis del modelo económico neoliberal globalizado que ha funcionado con injusticia distributiva, lo que ha favorecido la concentración de la riqueza en el mundo, y la exclusión social con carencias de seguridad social para

¹ DOF, "Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-COV-2", 31 de marzo de 2020.

² DOF, "Acuerdo por el que se establece una estrategia para la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas, así como un sistema de semáforo por regiones para evaluar semanalmente el riesgo epidemiológico relacionado con la reapertura de actividades en cada entidad federativa, así como se establecen acciones extraordinarias", 14 de mayo de 2020.

un enorme número de personas. En este modelo se socializaron las pérdidas del capital privado y se privatizaron las ganancias; asimismo, se generó una grave desigualdad socioeconómica y territorial con deterioro ambiental. Entre las respuestas estructurales a esta crisis, ya con anterioridad se proponía otro modelo de sociedad más cooperativa, con desarrollo inclusivo, protección social y sustentabilidad bajo el enfoque de derechos. El nuevo enfoque plantea una distribución más justa de la riqueza, con empresas socialmente responsables, armonía ambiental y mejora en la calidad de vida de la población.

México enfrenta la pandemia con debilidades y fortalezas. Entre las debilidades figura, en primer lugar, la estimación de una grave caída del producto interno bruto (PIB) en 2020, que puede ser de alrededor de -9%, con la pérdida inicial de 700 000 empleos formales en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), y casi 1.5 millones de empleos si se incluyen los informales, que alcanzan a 52 millones de mexicanos. En el 2018, 57% de la población no tenía acceso a la seguridad social como prestación laboral, y sus bajos ingresos la hacen más frágil ante la crisis sanitaria. Por el lado de la demanda hay varias condiciones, entre las que destaca un mercado interno con baja capacidad adquisitiva que inhibe el consumo y la inversión. El comportamiento a largo plazo del ciclo económico ha sido de bajo crecimiento (2% en promedio anual) en las últimas tres décadas y media. Las condiciones estructurales de desigualdad socioeconómica y territorial significan una fuerte vulnerabilidad, ya que alcanzan a 53 millones de mexicanos en pobreza [Coneval, 2020] y 1 100 municipios (48% del total) en alta y muy alta marginación [Conapo, 2016]. Por el lado de la oferta, el modelo exportador manufacturero de México ha sufrido daños debido a la caída de la actividad económica mundial (un PIB de -2.0% en 2020), lo que reduce el comercio e interrumpe las cadenas globales de valor, sobre todo, las dependientes de Estados Unidos y China, y afecta las cadenas nacionales de producción y proveeduría. El territorio mexicano es heterogéneo y con un desarrollo desigual, con mayor crecimiento de las franjas norte y centro del país, y el sur y sureste más atrasados. Asimismo, se enfrentan condiciones

críticas de inseguridad pública en varios estados del país.

Las fortalezas incluyen que el país cuenta con un importante tamaño de población de 128 millones de habitantes que ocupa el décimo lugar entre los países del mundo, y el lugar 15 de acuerdo con el tamaño de su economía, con un gran potencial de demanda. En la estructura demográfica, la población joven (entre 15 y 29 años) representa 35% del total que manifiesta capacidad de emprendimiento, aunque requiere mayor atención educativa y oportunidades de desarrollo. El territorio nacional posee gran riqueza biológica, mineral, energética, climática e hídrica, entre otras, con una importante diversidad geográfica. A partir de los permisos de reactivación de algunas actividades económicas, y de la entrada en vigor del T-MEC, el 1 de julio se producirá una recuperación gradual aprovechando algunos factores que favorecen su competitividad, como su localización en la gran región de Norteamérica, uno de los tres grandes bloques económicos mundiales, lo que permite reducir costos logísticos de transportación en las cadenas de producción.

En el contexto de los efectos de la pandemia, algunos sectores económicos del país han sido más afectados por la necesidad de confinamiento. Es importante reconocer los cambios y los efectos de las medidas sanitarias en la dimensión del espacio ya que, en general, serán más afectados los sectores económicos que enfrentan la fricción de la distancia física, es decir, aquellos que necesitan flujos de personas, bienes o servicios en las fases de producción, circulación o consumo, así como los considerados no esenciales para la reproducción social y que requieren proximidad de las personas o los que producen bienes no esenciales o suntuarios.

Uno de los sectores más afectados es el turismo —el cual aporta 9% del PIB nacional—, que en 2019 recibió a 45 millones de turistas internacionales los cuales dejaron una derrama de 24 000 millones de dólares y reporta un crecimiento de 9% anual. El consumo turístico

total alcanzó 173 000 millones de dólares, de los que 83 % corresponde al mercado nacional y 17 % al internacional. Solo en el primer trimestre de 2020 la pandemia afectó al sector con una severa caída de 34 % del turismo internacional y de 47 % en la derrama económica. Asimismo, se afectaron actividades asociadas como hotelería, restaurantes, transportes o entretenimiento de museos, cines o teatros. Las ciudades turísticas más perjudicadas son las que se localizan en la Riviera Maya, como Cancún y Playa del Carmen, la Ciudad de México, Los Cabos, Puerto Vallarta, Nuevo Vallarta y Acapulco, las cuales reciben casi nueve de cada diez turistas en México.

Otro sector dañado es el inmobiliario de oficinas, viviendas y departamentos construidos en función del factor de localización y mayor conectividad hacia nodos y corredores metropolitanos que concentran el empleo y el comercio, los cuales cederán gradualmente ante criterios del factor espacio, atendiendo más a la calidad y tamaño de la vivienda, por el avance de formas virtuales de comunicación, como el home office o teletrabajo, que reducen la necesidad de transportación física.

En el futuro será muy importante recuperar el crecimiento económico, pero sabiendo cómo, para qué, en cuáles sectores y para beneficiar a quién.

En el mercado mundial, las importaciones y exportaciones de mercancías desde lugares lejanos como los integrados a cadenas globales de valor disminuyen su volumen y solo serán compensadas por costos y precios bajos. La tendencia se dirigirá a consolidar grandes bloques regionales comerciales, como el indoasiático, el europeo y el de Norteamérica, para reducir los traslados de larga distancia.

México, por razones históricas, socioeconómicas y geográficas, se integrará más en el marco del T-MEC, por su papel de proveedor manufacturero de bienes y servicios en las cadenas productivas existentes en Estados Unidos y Canadá, países que generan una importante demanda. El país tiene una frontera de 3 185 kilómetros con Estados Unidos, con alrededor

de 50 millones de cruces legales de personas al año y el paso de más de 17 000 tráileres diarios, lo que se relaciona con el hecho de que exporta 82 % de su producción hacia ese país. Entre los productos nacionales que serán favorecidos en este proceso de integración están los automóviles, las pantallas planas, los equipos médicos de precisión o las computadoras, en los que México es competitivo.

Algunas regiones del país, como la franja fronteriza del norte, El Bajío o la megalópolis del centro, seguirán conectadas al comercio mundial y a las interacciones con Estados Unidos, ya sea por las cadenas de producción, o por tener un número importante de migrantes en ese país. Por ejemplo, en 2019, los hogares mexicanos recibieron más de 36 000 millones de dólares por remesas, y estas crecieron 10 % entre enero y julio de 2020.

En general, hay actividades esenciales como los alimentos básicos, el comercio, el transporte o algunas manufacturas de consumo masivo, así como los sectores más dinámicos que retomarán dinamismo, como la manufactura automotriz, la aeronáutica, la electrónica, la construcción, la energía y los servicios como el turismo y el entretenimiento.

ETAPA DE REACTIVACIÓN ECONÓMICA

Entre las medidas para la reactivación económica se requiere, atendiendo los lineamientos sanitarios de prevención y mitigación de riesgos de contagio, el apoyo y fomento a algunas actividades sectoriales en regiones específicas.

En una primera perspectiva, la estrategia nacional de ordenamiento territorial es muy importante para enfrentar el reto de un desarrollo regional más equilibrado, con crecimiento económico y desarrollo social incluyente más rápido en el sur y sureste, donde predominan municipios muy vulnerables tanto en términos socioeconómicos como ante la covid-19. En este sentido, adquiere relevancia

la especialización económica productiva favorable en algunas regiones; por ejemplo, el caso de productos petroleros localizados en los estados del sureste, cuya demanda se mantendrá por un largo plazo, debido a que la tecnología para fuentes renovables aún no se masifica. Ello implica superar lo más rápido posible los efectos de la pandemia, en particular en estados como Veracruz, Tabasco, Campeche y Chiapas. El precio de los energéticos volverá a subir al reactivarse la economía por etapas y con la reducción de la producción mundial de petróleo. México exporta petróleo crudo e importa derivados, como gasolina o gas, y la balanza petrolera es deficitaria (5 000 millones de dólares en el primer trimestre de 2020).

Es importante seguir apoyando las exportaciones relacionadas con la balanza no petrolera, la cual reportó un superávit de 9 000 millones de dólares en el primer trimestre de 2020; destacan los productos metálicos, maquinaria y equipo, correspondientes a grandes empresas, muchas transnacionales, que manufacturan en México, sobre todo, automotores y equipo electrónico, así como bienes básicos agropecuarios de alimentos, bebidas y tabaco. Resulta fundamental desarrollar una estrategia de apoyo a las empresas mexicanas en el marco del T-MEC para aprovechar la sustitución de importaciones de China hacia Estados Unidos por sus factores favorables, que permiten reducir los costos de producción y transportación en las cadenas de valor.

En el caso del turismo interno, adquiere relevancia mantener los fines de semana largos que aumentan la ocupación hotelera, y apoyar programas de financiamiento para que los mexicanos viajen. El turismo internacional tendrá una recuperación gradual y demanda apoyo para reactivar algunos lugares especializados en esa actividad.

La reactivación económica requiere complementar la inversión pública y la privada en grandes proyectos, en parte como medida tipo keynesiana, pero considerando visiones estratégicas de autosuficiencia energética, sustentabilidad, integración regional con

infraestructura, así como inclusión y participación social. En comunicaciones y transportes destacan proyectos de estructuración regional, como el Tren Maya, el Corredor Interoceánico y el aeropuerto de Santa Lucía.

En el caso de las pymes, se sugiere posponer pagos a proveedores, renegociar créditos y préstamos, sin despedir trabajadores, ya que generan cuatro de cada cinco empleos. El retorno gradual, ordenado y saludable de las actividades laborales necesita capacitación ante la “nueva normalidad”, con menores interacciones físicas en los lugares de trabajo y vigilancia epidemiológica.

En México, la Constitución contiene derechos sociales en materia de salud, alimentación, educación, vivienda y seguridad social. Ante la pérdida de empleos y bienestar es atendible la propuesta de un ingreso ciudadano básico universal, o renta mínima, asociado con un Estado de bienestar avanzado, para cubrir las carencias de las redes de protección social. Estas medidas responden a los derechos y operan de manera contracíclica, fortalecen el mercado interno y mejoran la calidad de vida de las personas. Los retos derivados de la pandemia son enormes, pero existe la esperanza de que la “nueva normalidad” en el mundo sea más justa.

REFERENCIAS

- Conapo [2016]. Índice de marginación por entidad federativa y municipio, 2015, México.
- Coneval [2020]. La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-COV-2 (covid-19) en México, México, Coneval.
- Secretaría de Salud [2020]. Información referente a casos covid-19 en México. Datos y recursos, <<https://bit.ly/31VANxA>>.

8. IMPACTOS Y RESPUESTAS POR LA SUSPENSIÓN DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS A CAUSA DE LA COVID-19*

José Gasca Zamora**

INTRODUCCIÓN

La emergencia sanitaria provocada por la propagación global del virus denominado SARS-COV-2 es un evento sin precedentes. La priorización de la vida y la salud de las personas durante la pandemia derivó en el confinamiento social, así como en el paro forzado y selectivo de actividades productivas. El costo de esta decisión se ha expresado de distintas maneras, entre las que sobresale una profusa recesión económica.

En el caso de México, la suspensión de actividades, catalogadas no esenciales, repercutió de manera diferencial sobre la actividad productiva. La desaceleración de la economía bajo una perspectiva regional, analizada desde las entidades federativas, permite captar este efecto diferenciado de pérdidas. Para hacer frente a dicha situación, los estados emprendieron distintas medidas que intentaron amortiguar, en un primer momento, los efectos adversos en la producción y la demanda.

Con base en lo anterior, este trabajo tiene tres propósitos. Primero, evaluar el efecto espacial diferencial de la desaceleración económica en México. Segundo, reconocer las acciones

* El presente capítulo fue entregado para su publicación en mayo de 2020 y se actualizaron datos en junio.

** Investigador titular del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, en la Unidad de Investigación de Economía Urbana y Regional. El autor agradece a Enrique de Jesús Castro Martínez por el apoyo en la elaboración de la cartografía.

y programas de política pública emprendidos por las entidades federativas para afrontar los efectos económicos del confinamiento y el paro de actividades productivas. Finalmente, concluye con una reflexión acerca de algunas propuestas en relación con la importancia de la dimensión territorial frente a eventos críticos externos, como la covid-19.

EFFECTOS DE LA RECESIÓN EN EL PAÍS POR GRANDES SECTORES ECONÓMICOS

Las acciones de política pública frente a la contingencia sanitaria implicaron el diseño de estrategias de contención y mitigación en la mayoría de los países, las cuales determinaron criterios similares en la orientación de las medidas macroeconómicas. En el caso de México, el 31 de marzo, tras anunciar que el país entraba en la fase 2 de la pandemia, el gobierno federal dio a conocer el acuerdo del Consejo General de Salud [Gobierno Federal, 2020] en el que se definieron las “actividades esenciales” que seguirían operando. Ello condujo a afectaciones diferenciadas a la actividad económica mexicana por el cierre total o parcial de unidades productivas y la caída de la demanda de productos y servicios no prioritarios.

Para evaluar este proceso, se llevó a cabo un ejercicio que permitió estimar la pérdida proporcional del producto interno bruto (PIB) por grandes sectores y en cada una de las 32 grandes ramas en que desagregan las cuentas nacionales. Se adaptó la metodología aplicada por el Banco de México [2017] para estimar la proporción de afectación trimestral del PIB de las entidades federativas a raíz de la interrupción causada por los sismos de septiembre de 2017.

Se consideraron tres periodos en función de la duración de la contingencia sanitaria para definir escenarios de 30, 60 y 75 días. Como se sabe, el lapso de confinamiento y suspensión de actividades económicas no esenciales tuvo una duración de

dos meses. Aunque el gobierno federal propuso aperturas graduales de grupos de municipios desde el 17 de mayo y de actividades como la industria automotriz, de la construcción y la minería a partir del 1 de junio, cada entidad tomó sus propias previsiones al respecto. Además, debe tenerse en cuenta que el confinamiento social y el paro de la mayor parte de la actividad productiva continuaron en los estados y ciudades con mayores casos de covid-19, por lo que el tercer escenario, el más factible de la duración del efecto, lo situamos en un periodo de dos meses y medio, es decir 75 días con culminación el 15 de junio. Solo se presentan los resultados en el ámbito nacional en los grandes sectores de la economía dentro de los tres escenarios, mientras que en el nivel de las entidades federativas se seleccionó el escenario de dos meses y medio para los tres sectores de la economía y las 32 grandes ramas censales de las cuentas nacionales.

La disminución de la proporción del PIB en México resultó de -3.41% el primer mes, -7.29% en dos meses y -8.13% en los dos meses y medio. Las actividades primarias son las únicas que muestran un desempeño favorable en la medida que la producción de alimentos se mantiene como esencial por ser una función imprescindible; sin embargo, este sector estratégico no está exento de afectaciones por la interrupción de algunas cadenas productivas, en especial por el cierre de restaurantes y otros establecimientos de venta de comida preparada o bien por una caída del gasto en alimentos entre estratos sociales y trabajadores con mayores dificultades para mantener sus ingresos y empleos a causa del cierre de empresas y la profunda caída de la demanda (cuadro 1).

Las actividades secundarias presentan una disminución nacional, que va de -1.27% en los primeros 30 días, y escala a -3.17%, considerando que la contingencia sanitaria y el cierre de empresas se mantiene durante dos meses y medio; ello se relaciona con el hecho de que existen numerosas actividades extractivas y manufactureras consideradas no esenciales y otras que se han visto afectadas parcialmente. El sector

más afectado corresponde a las actividades terciarias que, además de estar muy relacionadas con la inactividad y el cierre de empresas no esenciales en numerosas ramas, es el que aporta la mayor proporción del PIB en el ámbito nacional y en la mayoría de las entidades federativas.

Cuadro 1. México: variación de la proporción del PIB por principales sectores respecto del total nacional en tres escenarios temporales

Sectores	30 días (1 a 30 de abril)	60 días (1 abril a 31 de mayo)	75 días (1 abril a 15 de junio)
Total nacional ¹	-3.41 %	-7.29 %	-8.13 %
Sector primario ²	0.27 %	0.56 %	0.69 %
Sector secundario ³	-1.27 %	-2.67 %	-3.17 %
Sector terciario ⁴	-2.49 %	-4.99 %	-5.64 %

¹ La suma total puede no coincidir debido al redondeo.

² Agricultura, ganadería, pesca y aprovechamiento forestal.

³ Actividades extractivas, construcción, distribución de agua y energéticos y manufactureras.

⁴ Comercio, transporte y almacenamiento, servicios privados y públicos.

Fuente: elaboración propia con base en Inegi [2020].

EFFECTOS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

La participación del PIB vista por entidad federativa, bajo un escenario de interrupción de actividades económicas de dos meses y medio, suele ser diferenciada porque depende de las ramas afectadas por la declaratoria de actividades esenciales. La estructura de diversificación o especialización de la actividad productiva de cada entidad

y la participación de ramas declaradas no prioritarias constituyen los factores decisivos en el grado de afectación en cada caso.

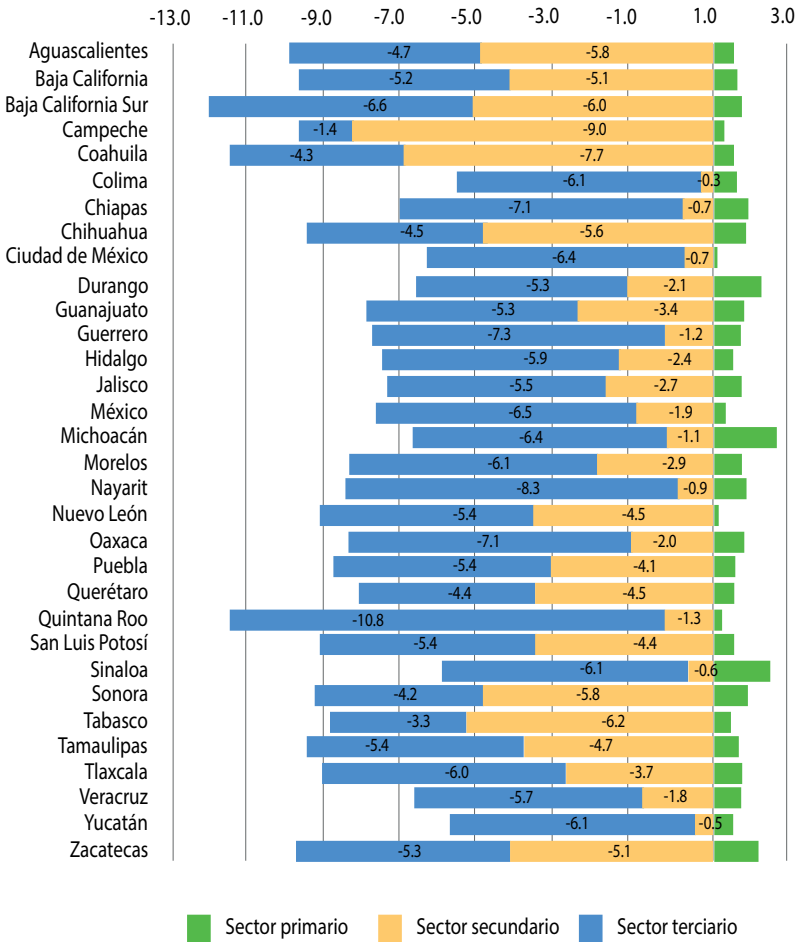
El costo de la desaceleración económica revela patrones desiguales; ningún territorio se salva, todos pierden, pero unos más que otros (gráfica 1). De las 32 entidades federativas, las más afectadas resultaron Baja California Sur y Quintana Roo, que registran una contracción cercana a -12% de su PIB; en ambos casos la situación es explicable por la elevada contribución de las actividades asociadas con el turismo (hospedaje y restaurantes), pero las pérdidas de ambos también se explican por la inactividad del sector inmobiliario, un segmento dinámico ligado a la expansión de proyectos de inmuebles de soporte de la actividad turística. Una situación similar, aunque de menor magnitud, se presentó en Nayarit y Guerrero, donde las actividades turísticas también juegan un papel importante.

Otro grupo de entidades se articula alrededor de actividades de las ramas censales 333 a la 336, que comprenden la fabricación de transporte, equipo y aparatos eléctricos y electrónicos, es decir, el sector exportador más importante del país y núcleo productivo de varios estados de las regiones centro y centro-occidente y la franja fronteriza, incluidos Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, San Luis Potosí, Aguascalientes, Jalisco, Querétaro, Guanajuato, el Estado de México y Puebla; la mayoría de estas entidades registran contracciones del PIB que van de -8% a -10%. En un nivel similar de contracción se encuentran las entidades petroleras Campeche y Tabasco, aunque en estas el declive de su PIB se explica por la caída de los precios de los hidrocarburos, lo cual coincide en buena parte con el periodo de la pandemia en México.

Un patrón que se repite en distintas actividades es el colapso de la industria de la construcción y los servicios inmobiliarios. Este binomio, que mantiene importantes aportaciones

al PIB, se vio afectado en Sinaloa, Durango, Hidalgo, Yucatán, Tlaxcala, Morelos y Chiapas, pero además debe considerarse que la industria de la construcción o los servicios inmobiliarios

Gráfica 1. Variación de la proporción del PIB de las entidades federativas por grandes sectores en escenario de 75 días



Fuente: elaboración propia a partir del Inegi [2020].

son la segunda actividad afectada en 15 entidades. Asimismo, entidades especializadas en otras ramas y con un aporte importante al PIB se vieron trastocadas de distinta manera; son los casos de Sonora y Zacatecas, donde la afectación alcanzó las actividades mineras, mientras que en Coahuila ocurrió en las industrias metálicas (figura 1).

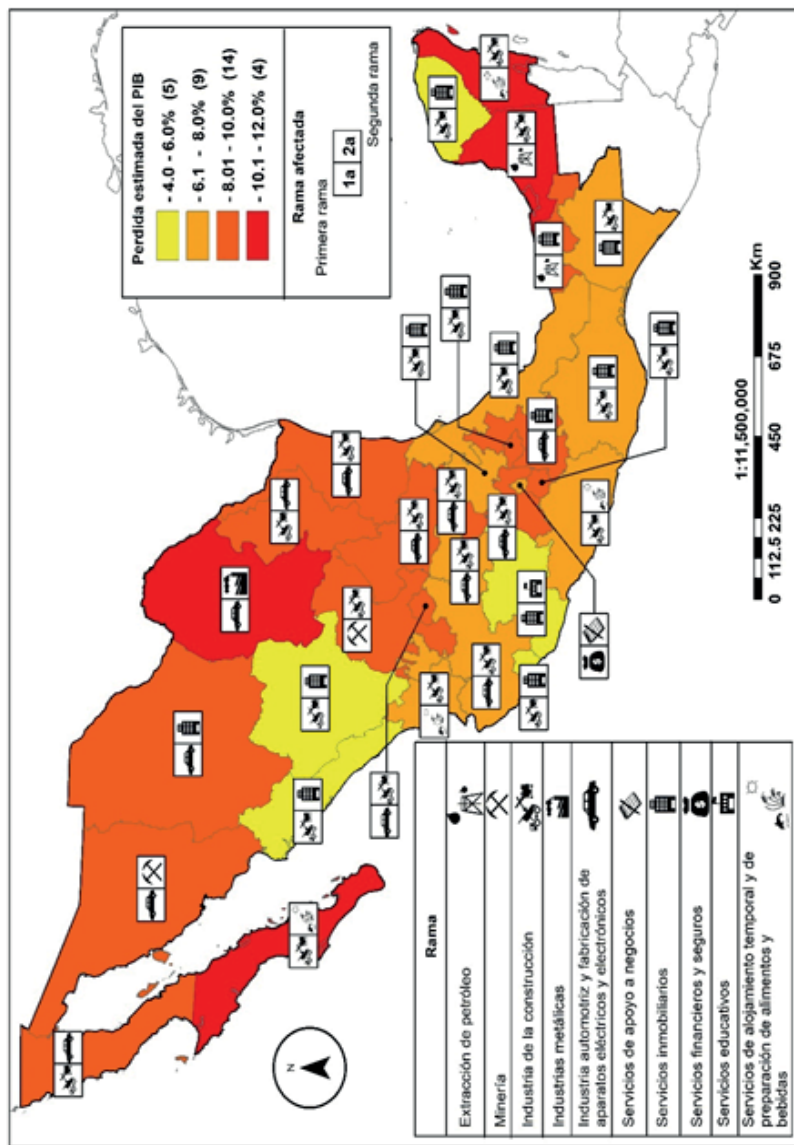
La Ciudad de México es un caso sui generis, dado que las afectaciones se concentraron en los servicios, pero destaca en especial la caída de la rama de servicios financieros y asesorías a negocios. Finalmente, los estados menos afectados son aquellos con una proporción significativa de generación de ingresos por actividades agropecuaria y pesquera, como Sinaloa, Colima, Chiapas y Oaxaca.

Cabe señalar que existen diversas ramas del sector de servicios que no fueron consideradas esenciales y que resultaron de las más afectadas por el desplome del consumo en la mayoría de las entidades. Aunque de manera particular no se reflejan las pérdidas como rama por su menor contribución al PIB, es evidente que las afectaciones tuvieron dimensiones importantes, como fue el caso de una parte significativa del comercio minorista, los servicios educativos, los servicios de esparcimiento y culturales, entre otros; en estos casos el resultado se registra cuando dichas actividades se suman.

RESPUESTA DEL GOBIERNO FEDERAL Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Para amortiguar el efecto económico y social de la suspensión de actividades no esenciales y los efectos que se transmitieron hacia otras esferas de la economía, el gobierno federal y las entidades federativas diseñaron distintas estrategias y programas. El número y tipo de apoyos frente a la covid-19 emprendidos fueron registrados por la Secretaría de Economía, a través de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria

Figura 1. Pérdida estimada del PIB por entidad federativa y principales ramas afectadas



Fuente: elaboración propia a partir del Inegi [2020].

(Conamer), y sistematizados por el Laboratorio de Análisis de Políticas Públicas del Centro de Investigación y Docencia Económica [LAPP-CIDE, 2020].

La Conamer [2020] contabilizó hasta el 21 de mayo 1 290 medidas regulatorias emprendidas por las entidades federativas y otras 316 en distintos municipios del país. Las medidas económicas principales se agruparon en modalidades distintas, aunque se retomaron solo aquellas en la dimensión económica (cuadro 2). La primera corresponde a estímulos fiscales y en ella se agrupa el diferimiento del pago de impuestos federales y locales y por derechos públicos gubernamentales. Es probable que esta acción, presente en 29 entidades, fuera la más importante para beneficiar a empresas y asalariados. La medida federal incluyó extender el plazo de las declaraciones y pagos anuales de impuestos, que normalmente se llevan a cabo el mes de abril, hasta el mes de junio, lo que permitió resguardar recursos valiosos para seguir operando o afrontar los efectos desfavorables tras la interrupción de ingresos captados por su actividad. En el caso de empresas y trabajadores más afectados por la crisis, la prórroga del pago de impuestos locales o derechos por servicios públicos —como agua, predial y tenencia vehicular, entre otros— representó seguramente un alivio para resistir el periodo crítico, pues ello también posibilitó redirigir recursos para atender necesidades más urgentes.

La segunda modalidad de medidas económicas se refiere a apoyos a grupos vulnerables, entre las cuales se identificaron acciones focalizadas en población considerada en marginación y pobreza. Se identificaron 24 entidades que brindaron ayudas en este rubro, a partir de apoyos alimentarios en especie, y mediante paquetes de despensa y vales para adquirir productos de la canasta básica, aunque también se detectaron otros, como apoyos para personas mayores que trabajan como empaquetadores en los supermercados, y distintas transferencias monetarias para mujeres y niños de familias de bajos ingresos.

Cuadro 2. Medidas económicas emprendidas por las entidades federativas durante la contingencia sanitaria*

Entidad	Estímulos fiscales	Apoyos a grupos vulnerables	Apoyos a empresas	Protección al empleo	Disposiciones para sectores productivos
Aguascalientes	•	•	•	•	•
Baja California		•			
Baja California Sur	•				•
Campeche					•
Ciudad de México	•	•	•	•	•
Colima	•				•
Chihuahua	•	•	•	•	•
Chiapas	•	•	•	•	•
Durango	•	•	•	•	•
Guanajuato	•	•	•	•	•
Guerrero	•	•	•	•	•
Hidalgo	•	•	•	•	•
Jalisco	•		•	•	•
México	•	•	•	•	•
Michoacán	•	•	•	•	•
Morelos	•		•	•	•
Nayarit	•				•
Nuevo León	•	•	•	•	•
Oaxaca	•	•	•	•	•
Puebla	•	•	•	•	•
Querétaro	•	•	•	•	•
Quintana Roo	•	•		•	•
San Luis Potosí	•	•	•		•
Sinaloa	•	•	•	•	•
Sonora	•	•	•	•	•
Tabasco	•	•		•	•
Tlaxcala	•				•
Tamaulipas	•		•	•	•
Veracruz	•	•	•		•
Yucatán	•	•	•	•	•
Zacatecas	•	•	•	•	•

*Información al 21 de mayo de 2020.

Fuente: Conamer [2020].

En la tercera modalidad se encuentra apoyos a empresas pequeñas y medianas. En este rubro participaron 22 estados. El objetivo central fue el otorgamiento de créditos financieros a las empresas y negocios pequeños, catalogados generalmente como micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes); se trata de las unidades que más empleo generan en el país, pero que resintieron más los efectos de la crisis porque desempeñaban actividades no esenciales. El gobierno federal otorgaría en este segmento un millón de créditos de 25 000 pesos a pequeñas empresas. Cabe reconocer que, como son una medida de carácter financiero, en este mismo renglón podrían considerarse los apoyos federales nuevos o la ampliación de los existentes, como los créditos solidarios a la palabra que coordinó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), los créditos personales del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y las llamadas tandas del bienestar.

En la cuarta modalidad se encuentran las disposiciones para protección del empleo, en la cual se registró la participación de 21 entidades federativas. En este rubro destacan medidas de autoempleo temporal, incentivos para emprendedores e incluso los créditos para mipymes que ayudarían a proteger a los empleados de empresas cerradas o con dificultades para sobrevivir; excepcionalmente hubo programas como el seguro de desempleo que implementó el gobierno de la Ciudad de México para beneficiar a 35 000 personas. Es probable que el tema del empleo sea el renglón más delicado durante la contingencia, pues numerosas empresas no tuvieron consideraciones para despedir a sus trabajadores y en un país con un amplio segmento de empleados por cuenta propia catalogados como informales, resulta difícil acceder a los apoyos institucionales. De acuerdo con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social [STPS, 2020], en México se perdieron durante abril poco más de 550 000 empleos formales que registra el IMSS, cifra que podría aumentar a un millón o un poco más, de acuerdo con la extensión del periodo de confinamiento social y el paro de empresas.

Tanto la disminución de ingresos de determinados segmentos de trabajadores, como el desempleo a causa de la recesión económica, son factores para creer que en México la pobreza extrema por ingresos puede incrementarse entre 6.1 y 10.7 millones de personas, según las estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [Coneval, 2020].

Disposiciones para sectores productivos es el último renglón a considerar. Las medidas se emprendieron en 31 estados. Fue una acción recurrente, sobre todo en aquellos ámbitos donde se situaron segmentos más golpeados por la suspensión de actividades y la desaceleración económica, como el turismo, distintos renglones del comercio minorista, el transporte y el sector restaurantero.

Las medidas económicas emprendidas por parte de las entidades federativas reflejan que no hubo criterios estandarizados y puede suponerse que cada entidad actuó en función de la amplitud e intensidad de las afectaciones; sin embargo, las capacidades dispares de los estados también determinaron el tipo y alcance de los apoyos e incentivos que pudieron otorgar, y los montos de recursos que lograron redirigir. Queda claro que en la mayoría de los casos las medidas fueron reactivas al afrontar un evento relativamente desconocido y sobre todo imprevisible, sin que se cuente al momento con información sistematizada del presupuesto destinado para el soporte de la mayoría de los paquetes de apoyo e incentivos. En todo caso, resultará importante seguir las acciones pospandemia, toda vez que ese momento implicará retos mayúsculos en el diseño de estrategias y recursos requeridos para los procesos de recuperación de las economías regionales y locales.

REFLEXIÓN FINAL

Tras la irrupción de un evento como el provocado por la covid-19, muchos piensan que habrá un antes y un después de

la pandemia. Algunos críticos consideran que las secuelas y las limitaciones para afrontar sus consecuencias pusieron en cuestionamiento no solo los sistemas de salud, sino los fundamentos mismos del capitalismo. Aunque se puede estar de acuerdo con las apreciaciones de un capitalismo que cada vez encuentra más límites y sigue reproduciendo contracciones, vale la pena repensar opciones que puedan encontrar lugar para mejorar las capacidades de respuesta de la sociedad, tomando en cuenta que vivimos en una condición que Ulrich Beck [2002] denominó “la sociedad de riesgo global”.

El cambio climático, la devastación ambiental, fenómenos naturales potencialmente destructivos e incluso futuros riesgos sanitarios similares o más peligrosos que la covid-19 resultan eventos que no pueden minimizarse, pero tampoco concebirse fuera de los complejos entramados que establecen con la vida social. De manera similar, accidentes industriales, recurrentes crisis económicas y financieras, potenciales “guerras comerciales” y conflictos geopolíticos latentes resultan eventos insoslayables en una sociedad cada vez más globalizada.

Los entornos que habitamos, nuestros espacios de vida, trabajo y convivencia, representan una dimensión fundamental para repensar nuestro presente y futuro. Justo porque los territorios son un reflejo de la forma en cómo construimos, transformamos y organizamos el medio que nos rodea, resultan una dimensión estratégica para reflexionar acerca de formas de ser y actuar que generen certidumbre a las comunidades en sus distintas escalas. Derivado de lo anterior, una pregunta clave es ¿cómo hacer que los territorios afronten eventos disruptivos? Aunque no se cuenta con el suficiente espacio para desarrollar las respuestas, es posible esbozar tres ideas generales que desde tiempo atrás promueven distintas comunidades académicas.

Vulnerabilidad territorial es un concepto central para explicar la propensión de un espacio a sufrir daños y enfrentar dificultades de funcionamiento que le impiden poder garantizar sus funciones

vitales. Esta perspectiva apunta a identificar, caracterizar y jerarquizar los territorios sobre variables que interactúan para dar cuenta de distintos patrones de fragilidad; por lo tanto, permite definir los ámbitos más sensibles y estratégicos para direccionar acciones preventivas, orientar recursos y llevar a cabo intervenciones públicas a fin de reforzar las condiciones internas de sus componentes y minimizar el efecto de eventos exógenos disruptivos de diferente naturaleza.

Gestión integral del riesgo es una perspectiva que considera la preparación de estrategias de afrontamiento en su dimensión técnica, institucional y social. Comprende un complejo entramado de mecanismos de organización, decisiones y acciones coordinadas, en función de las debilidades y necesidades expresadas en la vulnerabilidad. Ello permite emprender respuestas puntuales y soluciones colectivas con el propósito de minimizar el riesgo. Generalmente la gestión del riesgo ha sido una tarea asociada a mecanismos de prevención ante eventos naturales y antropogénicos causantes de desastres, de lo cual se desprenden los sistemas de alerta temprana y ejercicios de mitigación de corto plazo; sin embargo, es fundamental reconocer la importancia de perspectivas de largo plazo, que son las que pueden contribuir a atender las causas estructurales del riesgo. Para ello es importante tener en cuenta aspectos relacionados con mejorar la organización social y físico-ambiental en su dimensión espacial, idea que se inscribe en estrategias de ordenamiento territorial y de sostenibilidad socio-ambiental.

Finalmente, resiliencia territorial hace referencia a la capacidad que tienen los territorios de prepararse, resistir o adaptarse a las situaciones adversas generadoras de consecuencias. Las capacidades de respuesta de los territorios frente a cambios externos o situaciones disruptivas suelen ser distintas y están en función de las condiciones de vulnerabilidad; no obstante, esta vertiente pone de relieve identificar y fortalecer los mecanismos que permiten generar condiciones

de recuperación tras sufrir los efectos de un fenómeno crítico. Si bien las claves de la reactivación de los territorios suelen ser diversas, justo porque los lugares y las regiones presentan posibilidades dispares en cuanto a recursos y capacidades, en buena medida las orientaciones para la formación o consolidación de territorios resilientes comprenden acciones para reforzar los sistemas productivos locales, mecanismos de innovación y gobernanza, así como la mejora de la calidad de vida y la sostenibilidad socioambiental.

REFERENCIAS

- Banco de México [2017]. "Estimación de los efectos de los sismos de septiembre en la actividad económica regional", Reporte sobre las economías regionales, julio-septiembre, <<https://bit.ly/3oGzgoE>>, 13 de mayo de 2020.
- Beck, Ulrich [2002]. La sociedad del riesgo global, Madrid, Siglo XXI.
- Conamer [2020]. Respuestas regulatorias a la epidemia covid-19, <<https://bit.ly/3e7zzEg>>, 22 de mayo de 2020.
- Coneval [2020]. La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-COV-2 (covid-19) en México, <<https://bit.ly/2TAIYvJ>>, 20 de mayo de 2020.
- Gobierno Federal [2020]. "Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-COV-2", Diario Oficial de la Federación, 31 de marzo, <<https://bit.ly/2HL3FSh>>, 15 de mayo de 2020.
- Inegi [2020]. Producto Interno Bruto por entidad federativa, 2018. Sistema de Cuentas Nacionales, <<https://bit.ly/3ITwlqf>>, 28 de abril de 2020.
- LAPP-CIDE [2020]. Medidas económicas covid-19, <<https://bit.ly/3jH3YdA>>, 3 de noviembre de 2020.

STPS [2020]. Puestos de trabajo registrados en el IMSS, <<https://bit.ly/35JHx2K>>.

9. LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ MEXICANA FRENTE AL RETO DE LA CRISIS ECONÓMICA DE LA PANDEMIA DE COVID-19*

Nayeli Pérez Juárez**

INTRODUCCIÓN

La pandemia provocada por el virus SARS-COV-2, que ocasiona la enfermedad de covid-19, tomó por sorpresa al mundo. El aislamiento se hizo necesario y fundamental para evitar la propagación de la infección, por lo que las organizaciones públicas y privadas han tenido que suspender sus actividades sustantivas de carácter no esencial. La cuarentena detonó una crisis económica mundial solo comparable con la de 1929, con la característica particular de que el factor principal es un virus y no un sector económico, como el inmobiliario en 2008-2009. La desaceleración de las actividades económicas ya se había presentado en 2019: el producto interno bruto mundial alcanzó el crecimiento más bajo de la década en 2.9% [OCDE, 2020], mientras que la economía mexicana tuvo en el tercer trimestre de 2019 un decrecimiento de -0.2% [Inegi, 2019], que para el cuarto fue de -0.3% [Inegi, 2020a].

La economía en general, y la mexicana en particular, ya daban muestras del deterioro en su interior; el freno de las actividades productivas aceleró el proceso y desnudó la desigualdad social existente

* El presente capítulo fue entregado para su publicación en mayo de 2020 y se actualizaron datos en junio.

** Investigadora asociada del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

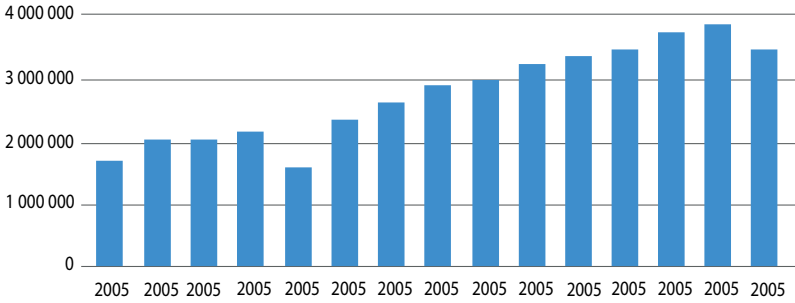
en el país. Las industrias no esenciales, como la automotriz, se detuvieron a partir de febrero en el mundo, y en abril en México. La cuarentena que resguardó a los obreros en sus domicilios se acompañó de una reducción salarial de 25%, lo que afectó su nivel de vida. Actualmente la industria automotriz ha retornado a las actividades productivas escalonadas con las medidas sanitarias recomendadas por la Secretaría de Salud. Bajo este contexto, el documento tiene por objetivo presentar un breve panorama de la industria automotriz del país, antes y durante la pandemia con el objetivo de vislumbrar los retos en el muy corto y largo plazos.

LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ MEXICANA ANTES DE LA PANDEMIA

El panorama de la industria automotriz mexicana mostró una caída en las ventas de -7.7% con datos anuales de 2018 respecto a 2019; según el informe de la Asociación Mexicana de la Industria Automotriz (AMIA) [2019], la producción decreció en tres trimestres consecutivos de 2019: en abril-junio -0.21%, para julio-septiembre -1.5%, y en octubre-diciembre -16%. En el primer trimestre de 2020 la caída fue dramática: en enero la producción se redujo -4% y para abril -97%; las exportaciones disminuyeron -5.3%, solo para el mercado de Estados Unidos, a causa del paro de las cadenas globales de producción.

La gráfica 1 muestra la caída de la producción automotriz anual. En ella se observa que la disminución de las actividades en 2009 es consecuencia de la crisis mundial. Se prevé que el descenso para 2021 sea más profundo que en 2009, considerando que desde 2019 ya se había presentado un bajo crecimiento de las actividades productivas y comerciales. La covid-19 tiene alta probabilidad de experimentar un rebrote a finales de 2020 y ante este hecho latente el sector automotriz se encuentra en incertidumbre.

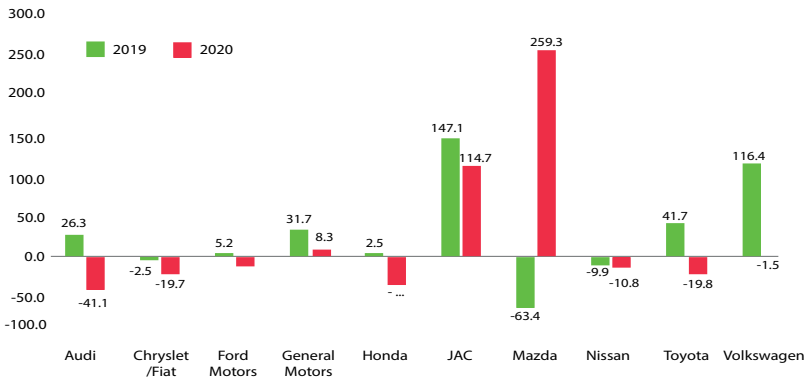
Gráfica 1. Producción de autos ligeros de 2005-2020



Fuente: elaboración propia con datos del Inegi [2020].

En la medición anual de 2019 y 2020 se observa una caída en la producción de las principales marcas elaboradas en México. Las empresas que redujeron su producción son: Audi, Honda, Chrysler y Toyota, como se muestra en la gráfica 2. Las caídas se presentaron antes de la pandemia; en ese sentido, el descenso vendrá acompañado de bajas precedentes, y no exclusivamente las alusivas a la pandemia. A manera de ejemplo, Audi tuvo paros técnicos en agosto y diciembre de 2019, a raíz de la caída de las ventas mundiales. El estancamiento de

Gráfica 2. Crecimiento anual de la producción de autos ligeros de las principales marcas en México, 2019 y 2020



Fuente: elaboración propia con datos de AMIA [2020]

la industria del automóvil previo a la pandemia es importante porque deberán atenderse causas no inherentes al paro de actividades productivas, lo que lleva a considerar un problema económico de mayor alcance.

LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ DURANTE LA PANDEMIA

Las cadenas globales de producción automotriz se detuvieron a finales de enero en China, lo que fue seguido por el resto de los países asiáticos y después por Europa y Estados Unidos. Finalmente, México entró en cuarentena en la segunda quincena de abril y la reactivación de la producción se dio en junio. No obstante, la industria automotriz ha tenido un papel protagónico lo mismo en las crisis económicas que en la guerra; por ejemplo, Ford convierte su producción de automóviles a tanques de guerra para ser ocupados en la Segunda Guerra Mundial. La pandemia ha generado una respuesta de la industria: la reconversión productiva para apoyar en la elaboración de respiradores y mascarillas plásticas de uso médico fue una de las respuestas productivas relevantes (cuadro 1).

Cuadro 1. Reconversión productiva a raíz de la pandemia

Empresa	Origen/sede	Producción
Seat	España	Producción de respiradores modelo Oxigen
General Motors	Estados Unidos	Respiradores artificiales
Ford	Estados Unidos	Respiradores artificiales
Tesla	Estado Unidos	Equipo médico
Volkswagen	Argentina	Máscaras de uso médico
Fiat & Chrysler	Italia/México	Mascarillas
Ferrari	Italia	Respiradores
Jaguar, Land Rover, Rolls Royce	Ingllaterra	Respiradores

Fuente: elaboración propia con base en datos oficiales de las armadoras.

La reconversión de las armadoras es uno de los efectos sociales y productivos positivos que ha tenido la pandemia. Sin embargo, la reactivación supone retos no solo en términos de cuidar la salud de los trabajadores y la sociedad en su conjunto, sino también reactivar el consumo de autos, así como la generación de inversión orientada a energías renovables sostenibles.

RETOS PARA LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ MEXICANA

Las autoridades sanitarias mexicanas consideraron la industria de la construcción, la minería y la fabricación de transporte como actividades esenciales, las cuales reanudaron su producción a partir de junio. La industria automotriz forma parte de las cadenas globales de producción y la reactivación fue esencial para el conjunto de la cadena y los acuerdos comerciales, como el tratado de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), que entró en vigor en julio de 2020, en pleno auge de contagio de covid-19 en el país. No obstante, es fundamental atender el valor del contenido regional (VCR) para la exportación, en el que las armadoras de origen europeo y asiático tienen un reto importante; el VCR se encuentra entre 51 y 59%, y deberá alcanzar 69% en 2021.

Los retos que enfrenta la industria automotriz nacional son diversos. Ya se señaló el comercial del T-MEC, y se suman dos que se abordan de manera escueta. Uno de muy corto plazo respecto a la reorganización productiva y el cuidado de la salud de cada trabajador, es decir, ¿cómo reconciliar la salud con las actividades productivas que generan beneficios? El segundo reto consiste en proponer innovaciones tecnológicas sostenibles. Se estima que las pandemias se volverán recurrentes por dos principales elementos: el calentamiento global y la destrucción de hábitat de especies silvestres que dieron origen al virus SARS-COV-2.

El trabajo en la industria automotriz ha tenido un retorno escalonado de 25% de los obreros; en el caso de Volkswagen, con aproximadamente 13 000 trabajadores, regresaron 3 250 y las actividades administrativas operan vía electrónica. Las armadoras han cumplido con las normas sanitarias: uso de mascarilla y careta en toda la jornada de trabajo, y el seguimiento de la normatividad ha permitido continuar la producción, que pasó de 6 369 unidades en mayo a 101 699 en julio [Inegi, 2020b].

Las armadoras y proveedoras movilizan el empleo formal e informal que se ubica alrededor de las empresas. Con la actividad de los obreros, el comercio informal se motiva a retornar a los lugares que ocupa cotidianamente, lo que incrementa de manera exponencial la movilidad. No obstante, las autoridades sanitarias de Puebla emitieron un decreto en el que prohibían el retorno de la industria, pero semanas después pactaron con las armadoras debido a la importancia para la economía regional y el abasto de las cadenas globales. El retorno se ha dado con problemas de contagio menores que se han atendido.

El reto es grande: conciliar los movimientos externos que implica el T-MEC y las cadenas de suministro globales con las medidas sanitarias. Los trabajadores, por su parte, necesitan retomar sus actividades con salario íntegro para satisfacer mínimamente su consumo cotidiano. En ese sentido, la construcción de una estrategia sanitaria debe considerar en todo momento las necesidades, observaciones y requerimientos de los trabajadores con la finalidad de evitar el contagio de covid-19. Es necesario concientizar al conjunto de actores sociales acerca de los riesgos sanitarios y retomar de la mejor manera la reactivación productiva.

El medioambiente como segundo reto para la industria del automóvil es la discusión seria que debe darse tras los estragos que históricamente ha provocado al ambiente. La producción automotriz consolida su crecimiento e importancia con por lo menos dos elementos fundamentales: el paso del transporte colectivo vía

ferrocarril a uno individual en automóviles, y la construcción desmedida de carreteras que erosionan el suelo; ambos elementos impactan al medioambiente. En este contexto, otro de los retos para la industria del transporte en lo general y el automotriz en particular consiste en repensar la movilidad masiva, sobre todo en ciudades donde la urbanización y la propia dinámica social han promovido el uso intensivo del transporte individual. La producción de transporte alternativo que implique un menor deterioro ambiental debe considerarse no solo como una vía de movilidad, sino también como una medida de política pública para generar infraestructura que permita el uso de bicicletas y otros transportes de menor impacto ambiental.

La producción de automóviles debe experimentar una transición pronta a energías limpias que emitan una menor cantidad de gases contaminantes, de lo contrario la industria seguirá abonando al daño ambiental, las pandemias serán recurrentes, y la afectación al sistema económico y social será tan grave y profunda que el sistema capitalista difícilmente podrá recuperarse. El reto es de largo plazo, pero debe plantearse y reflexionarse en el corto plazo.

CONSIDERACIONES FINALES

Aunque la caída de la producción en general y la automotriz en particular se adjudica a la pandemia, la debacle se gesta en el proceso de desarrollo que es inherente al sistema productivo; es decir, la búsqueda constante de crecimiento de los beneficios y ahorro de costos, la cual supone un incremento acelerado de la innovación tecnológica, que hoy tiene en crisis al sistema de acumulación. Bajo ese fundamento, la caída en inversión y consumo de la industria en México viene desde 2019. La pandemia recrudece los efectos negativos sobre el sector y afecta gravemente a los trabajadores y las empresas.

El sector automotriz se encuentra frente a retos sanitarios

para reorganizar la producción de manera escalonada, que priorice la salud de los trabajadores y los considere en la toma de decisiones, dado que la acción colectiva es necesaria para evitar rebrotes de la enfermedad covid-19. El segundo reto está dado por los intereses globales descritos en el T-MEC, en cuanto a los componentes regionales del automóvil: México, Estados Unidos y Canadá. En ese sentido, debe esperarse a que las cadenas globales se reactiven en su totalidad para que las exportaciones se incrementen y el crecimiento del sector remonte.

El reto de largo plazo, pero de acción en el corto plazo, es repensar y ajustarse a las condiciones del medioambiente prevalecientes en el mundo y el país, que son poco halagüeñas, con medios de transporte colectivos eficientes y menos contaminantes, así como una política pública que se oriente a la construcción de infraestructura para permitir una movilidad de individuos y mercancías amigable con el medioambiente. Es una base fundamental para remontar la crisis ambiental y la coexistencia del humano como parte de esa naturaleza.

El mundo capitalista atraviesa una crisis única en su género, no solo porque se da a partir de una pandemia, sino, por el contrario, porque la pandemia fue generada por el propio sistema de acumulación. La producción ampliada ha conllevado a una agresión y una explotación de los recursos naturales sin precedentes, tanto de la flora como de la fauna. La pandemia debe llevar a reflexionar acerca de la humanidad y su actuar respecto a la naturaleza en correlación con la producción de bienes y servicios; de lo contrario, el escenario será cada vez más caótico.

REFERENCIAS

AMIA [2019]. <<http://www.amia.com.mx>>.

Inegi [2019], "Producto interno bruto de México durante el tercer trimestre de 2019", comunicado de prensa, 625/19, 25 de noviembre de 2019, <<https://bit.ly/3eQUoV2>>.

- Inegi [2020a]. “Estimación oportuna del producto interno bruto en México durante el cuarto trimestre de 2019”, comunicado de prensa, 54/20, 30 de enero de 2020, <<https://bit.ly/38zKLIT>>.
- Inegi [2020b]. Banco de información económica, < <https://bit.ly/3pkklBa>>.
- OCDE [2020]. <<https://data.oecd.org/>>.
- OIT [2020]. Los salarios bajan a consecuencia de la covid-19, concluye un nuevo informe de la OIT <<https://bit.ly/3eNKPPa>>.
- OMS [2020]. Coronavirus disease 2019 (covid-19) Situation report-95, <<https://bit.ly/3oAJCG3>>, 3 de noviembre de 2020.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes [2020]. “Acuerdo por el que se precisan las actividades esenciales competencia de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en el marco de atención de la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-COV-2”, Diario Oficial de la Federación, 8 de abril, <<https://bit.ly/2HPQdMr>>.

10. IMPACTOS ECONÓMICOS EN LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO*

CRISIS ECONÓMICA Y CRISIS SANITARIA ANTE LA PRESENCIA DE LA COVID-19

Roberto Ramírez Hernández**

INTRODUCCIÓN

La crisis sanitaria mundial surgida a partir de diciembre de 2019 por la presencia de la covid-19 ha puesto de manifiesto la ineficacia de los gobiernos para resolver las necesidades básicas de sus poblaciones. Las medidas que han tomado, si bien en el largo plazo tienden a resolver los problemas más urgentes, también es cierto que en los momentos de mayor apremio han puesto en evidencia a muchos de los tomadores de decisiones como ocurrentes y sin un sentido claro de lo que deben hacer.

Por otro lado, la crisis sanitaria y las dolorosas pero necesarias medidas tomadas en todo el mundo (literalmente) relacionadas con las jornadas de sana distancia han dado lugar a una crisis económica sin precedentes. Ya en todo el mundo se hacen cálculos preliminares de la estrepitosa caída del producto interno que tendrá como consecuencia principal la pérdida de millones de empleos en todo el mundo, con las ciudades como los principales focos del nuevo desempleo. Las grandes urbes son claramente las más afectadas en la nueva crisis.

La Ciudad de México, como el espacio urbano de mayor relevancia para nuestro país, no ha contado con el suficiente

* El presente capítulo fue entregado para su publicación en mayo de 2020.

** Investigador titular de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

apoyo de la política pública. La participación del producto interno bruto (PIB) de la Ciudad de México es hasta el día de hoy la más importante en el ámbito nacional; se mantiene cerca de 24%, aunque en la época del desarrollo estabilizador llegó a estar en números próximos a 40%. Esta situación se dio a partir del cambio en el modelo económico, el cual se ha caracterizado por la apertura económica que dio lugar a una muy importante reestructuración para la capital mexicana y de allí una redistribución de la actividad económica, específicamente la relacionada con la industria y los servicios. En el caso de la industria, por ejemplo, se relocalizó en el norte de México en la búsqueda de acercarse al mercado de Estados Unidos.

Esta inherente e histórica pérdida de competitividad para la Ciudad de México ha afectado todos los niveles de empleo y, en particular, los que sostienen las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes). Al escuchar el discurso actual de las autoridades se asume que no habrá apoyos suficientes para sostener este segmento productivo en el contexto de la pandemia y la creciente crisis económica ya presente.

Dado lo anterior, es pertinente preguntarse cuál es el efecto estimado en términos de pérdida de empleo para las mipymes de la Ciudad de México, en el contexto de la histórica desatención por parte de las autoridades y ante la coyuntura de la crisis sanitaria por la covid-19, y qué acciones deben realizar frente a esta pérdida en el tejido productivo que constituyen las micro, pequeñas y medianas empresas, en la situación de crisis económica y sanitaria derivadas de la covid-19.

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y SU ZONA METROPOLITANA

La capital de nuestro país representa hasta nuestros días el principal motor económico de México. La participación del PIB de la Ciudad de México y su zona metropolitana (ZM) se ha mantenido en primer lugar

con respecto a cualquier ciudad o entidad mexicana. Durante el periodo de desarrollo estabilizador llegó a tener 38% del PIB nacional; sin embargo, al agotarse este modelo económico la participación del PIB de la Ciudad de México y su ZM experimentó una paulatina disminución hasta niveles cercanos a 23 o 24%. Con la finalización del modelo de sustitución de importaciones, el mercado interno dejó de verse como una prioridad para dar paso a las relaciones con los mercados externos, sobre todo con Estados Unidos, que se consolidó como el principal socio comercial del país [Sánchez Almanza, 2004].

Para la capital esto implicó pasar por procesos de relocalización industrial, cuyo destino fueron los estados del norte de nuestro país y muy en especial la frontera norte, lo que llevó a la pérdida gradual de casi la mitad de su producto interno, equivalente a una pérdida anual de casi medio punto del PIB en el ámbito nacional [Ramírez Hernández, 2016].

De allí que se experimentó un lento pero firme proceso de terciarización económica en el que la industria de la ciudad ha pasado a un papel secundario para dar lugar al sector de los servicios, como el de mayor presencia en la estructura productiva capitalina [Ramírez Hernández, 2019].

DESEMPEÑO DE LAS MIPYMES EN LA CIUDAD DE MÉXICO ENTRE 2003 Y 2018

El cambio en el modelo y los procesos productivos del país, mismos que dieron lugar a la terciarización en la ciudad, también deterioraron la estructura productiva de las empresas en la capital. Ya que las mipymes son las principales empleadoras de mano de obra, es a ellas a quien se debe atención prioritaria; sin embargo y de acuerdo con los datos oficiales, históricamente su estructura no ha recibido dicha atención, por lo menos desde los procesos de apertura económica en México.

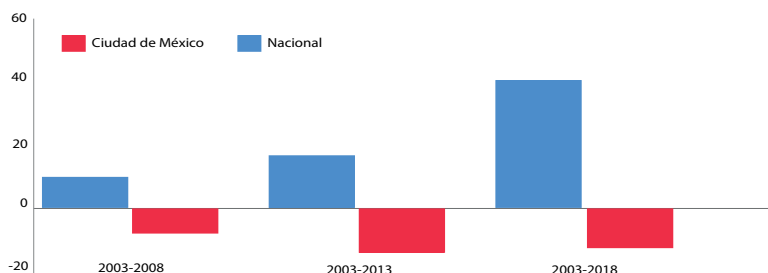
Según datos de los censos económicos del Inegi, entre 2003 y 2018, más de 99% de las unidades económicas en el ámbito nacional y de la Ciudad de México están constituidas por mipymes. Asimismo, alrededor de 53% del empleo formal de la Ciudad de México está contenido en mipymes, mientras que alcanza casi 70% en el ámbito nacional.

Durante el periodo 2003-2008 se dio un incremento sostenido de 11% para el número de unidades industriales en el ámbito nacional, a diferencia de la Ciudad de México, que en dicho periodo cayó 10%. La misma tendencia se observa en los periodos 2003-2013 y 2003-2018: el crecimiento en el ámbito nacional se acentúa, mientras que en la industria capitalina se mantiene un decremento importante (gráfica 1).

El tamaño ha sido un elemento crucial para conocer la evolución del empleo y el número de empresas. En el ámbito nacional existen crecimientos en todos los estratos de tamaño, pero en la Ciudad de México son justo las mipymes las que crecen muy poco, claramente menos que en el ámbito nacional. Tanto en micro, como en pequeñas y medianas empresas, el crecimiento anual entre 2003 y 2018 es dos a tres veces superior en el ámbito nacional en comparación con la Ciudad de México, lo que deja claro que en la capital el ritmo ha continuado con su caída desde los ochenta, en los que tuvo lugar el cambio de modelo económico (cuadros 1 y 2).

Al revisar las cifras en la actividad económica, tanto en industria, como en comercio y servicios, la Ciudad de México muestra un crecimiento mucho más pausado que en el ámbito nacional, con excepción de la actividad industrial, que en 15 años no solo no creció, sino que decreció, en promedio, poco más de 1% anual. De nuevo, esto destaca que la capital del país no ha tenido una política eficiente para mantener esta importante actividad, y crea la falsa idea de que únicamente debe mantenerse de servicios, dado su proceso de terciarización económica (cuadros 1 y 2).

Gráfica 1. Crecimiento de unidades económicas industriales en el ámbito nacional y en la Ciudad de México, 2003-2008, 2003-2013, 2003-2018



Fuente: elaboración propia a partir de datos de los censos económicos industriales de 2004, 2009, 2014 y 2019 del Inegi.

Cuadro 1. Crecimiento en unidades económicas (UE) y población ocupada (PO) en la Ciudad de México: 2003-2018

Crecimiento anual 2003-2018 UE por tamaño de empresa					
Tipo de actividad	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	Total
Manufacturas	2.1 %	-3.3 %	-4.0 %	-3.7 %	1.1 %
Comercio	0.9 %	6.7 %	10.7 %	18.7 %	1.1 %
Servicios privados no financieros	2.7 %	0.6 %	1.6 %	3.7 %	2.5 %
Resto de actividades económicas	2.2 %	-5.0 %	-5.5 %	-6.0 %	-0.2 %
Total	1.6 %	1.4 %	1.7 %	2.9 %	1.6 %

Crecimiento anual 2003-2018 PO por tamaño de empresa					
Tipo de actividad	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	Total
Manufacturas	2.2 %	-2.6 %	-3.4 %	0.0 %	-1.1 %
Comercio	-2.7 %	-0.3 %	0.9 %	19.3 %	1.7 %
Servicios privados no financieros	2.8 %	1.4 %	2.9 %	5.2 %	3.6 %
Resto de actividades económicas	110.6 %	21.9 %	13.1 %	1.5 %	7.0 %
Total	1.9 %	1.5 %	1.9 %	4.6 %	2.9 %

Fuente: elaboración propia a partir de datos de los censos económicos 2004 y 2019 del Inegi.

Cuadro 2. Crecimiento en unidades económicas (UE) y población ocupada (PO) a nivel nacional: 2003-2018

Crecimiento anual 2003-2018 UE por tamaño de empresa					
Tipo de actividad	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	Total
Manufacturas	1.4%	1.1%	-2.2%	-3.8%	5.1%
Comercio	2.5%	8.4%	11.8%	25.8%	2.7%
Servicios privados no financieros	5.8%	4.8%	6.3%	12.1%	5.8%
Resto de actividades económicas	2.0%	-5.1%	-5.6%	-6.1%	0.1%
Total	3.9%	4.0%	3.1%	2.3%	3.9%

Crecimiento anual 2003-2018 PO por tamaño de empresa					
Tipo de actividad	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	Total
Manufacturas	8.9%	9.4%	1.9%	-0.4%	3.7%
Comercio	-0.6%	3.3%	4.6%	31.6%	3.2%
Servicios privados no financieros	4.4%	4.8%	6.0%	11.7%	6.2%
Resto de actividades económicas	33.0%	1.8%	-0.5%	-0.5%	2.9%
Total	4.1%	4.7%	3.3%	5.2%	4.2%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de los censos económicos 2004 y 2019 del Inegi.

Lo anterior aporta evidencia clara de que la actividad económica en la Ciudad de México no ha sido atendida con eficacia, dejando que procesos como la terciarización económica hagan que actividades clave como la industria se vean desplazadas, lo cual deteriora el tejido productivo y da lugar a que la actividad económica de la Ciudad de México pierda importancia con respecto al país.

La afectación más importante es para las micro, pequeñas y medianas empresas de la ciudad, y a pesar de que su desatención es un problema de largo plazo, la emergencia sanitaria por la covid-19 agravará en una medida importante la pérdida de empresas y empleos en la Ciudad de México, específicamente.

CRISIS SANITARIA Y ECONÓMICA POR LA COVID-19:

¿QUÉ VIENE PARA LAS MIPYMES DE LA CIUDAD DE MÉXICO?

La crisis ocasionada por el virus SARS-COV-2, que produce la enfermedad conocida como covid-19, ha causado una parálisis de carácter mundial sin precedentes en la historia moderna. Ni siquiera otras pandemias como la influenza española de 1918 o la peste negra del siglo XIV han demandado tantos recursos, ni han inmovilizado a la humanidad entera en un mismo momento. Las características de la crisis sanitaria por la covid-19 darán mucha información que analizar en los próximos años. Lo cierto es que desde el punto de vista económico, y dadas las condiciones actuales de la globalización, también ha acelerado una crisis económica mundial sin precedentes. En México se tiene registro de varias depresiones económicas (las más recordadas quizá sean las de 1932, 1982-1983, 1994-1995 y 2008-2009) que mostraron consecuencias negativas en el PIB de México de casi 15%, 4%, casi 7% y 6%, respectivamente.

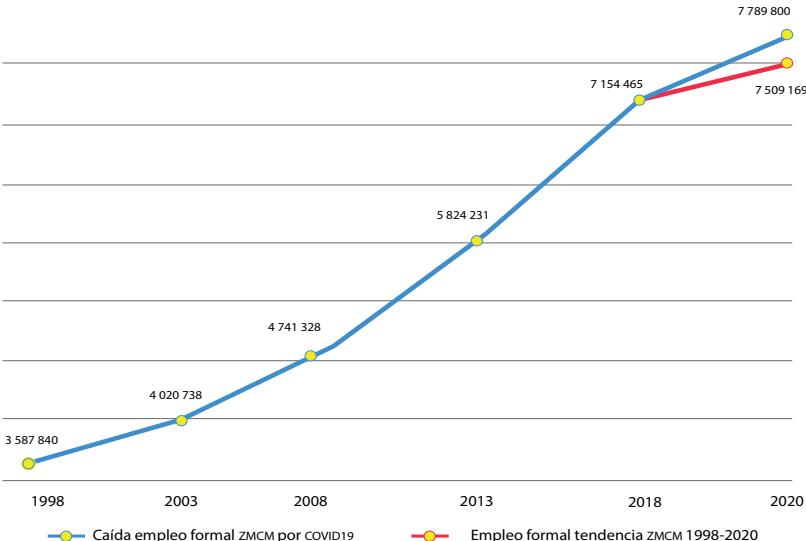
Ante este escenario, el discurso oficial ha dejado claro que en México no se cuenta con suficientes apoyos a las empresas pero, más grave aún, este hecho revela su intención de “no intervenir” en el apoyo al aparato productivo, por considerarlo una medida “neoliberal”, contraria a sus tendencias ideológicas. Estas políticas afectan a las ciudades del país, y muy en especial, a la Ciudad de México, por las razones ya descritas. La pregunta evidente entonces es: ¿en qué medida la caída de

la economía mexicana por causa de la covid-19 afectará el empleo formal en la Ciudad de México?

Diversas estimaciones hechas por calificadoras, organismos mundiales e instituciones nacionales señalan caídas del PIB en México, desde 4% (las más optimistas) hasta 15% (las más pesimistas).

De acuerdo con estimaciones propias, un escenario “optimista” de caída de 4% del PIB nacional tendría como consecuencia una pérdida cercana a 1% de empleos formales en la Ciudad de México y su ZM. Si la caída fuera similar a la de la crisis de 1995, la pérdida de empleos para la ciudad se aproximaría a 1.7%. Por último, si la caída del PIB nacional fuera de 15%, la pérdida de empleos formales para la Ciudad de México estaría cerca de 4% (gráfica 2). Debe recordarse que esta consecuencia sería mayoritariamente en las mipymes, dado que representan más de 99% de los empleos en la ciudad.

Gráfica 2. Efectos de la covid-19 en el empleo formal de la ZMCM de la Ciudad de México



Fuente: elaboración propia a partir de datos de los censos económicos de 1999 a 2019, del Inegi.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

Todas las crisis representan una oportunidad de crecimiento. Esto que parece una simple frase motivadora es, en realidad, una enseñanza auténtica. Nuestro país no se ha caracterizado por contar con gobiernos, ni federales ni locales, que cuiden el tejido productivo en sus áreas de decisión. En días recientes se han dado debates, más mediáticos que efectivos, acerca de lo que deben hacer, tanto el gobierno federal, como los estatales en este tema.

Lo que resulta claro es que el gobierno en general debe centrar su atención en las unidades económicas del país. Los tiempos actuales no son para el debate político ni ideológico. Las empresas, y en especial las mipymes, deben ser atendidas, a fin de que no desaparezcan. Los recursos destinados por nuestro país para la mitigación de la crisis económica derivada de la emergencia sanitaria no representan siquiera 1% del PIB, cuando otros países están destinando hasta 6%. Los recursos no solo deberían destinarse, como se está haciendo, a entregas directas a la población, sino para otorgar créditos a las mipymes, los cuales deben diseñarse para que las empresas crezcan en un contexto de seguridad: créditos con intereses muy bajos y con esquemas de pago flexibles, que garanticen la permanencia de los puestos de trabajo de las mipymes. Es urgente, entonces, que se piense en esquemas de financiamiento que garanticen la permanencia del empleo en las empresas. Quizá lo más importante, es tiempo de asumir que un gobierno debe procurar el bienestar de toda la población, y apoyar el funcionamiento de las empresas, sobre todo las mipymes, es parte de esta responsabilidad.

REFERENCIAS

Garza Villarreal, G. [2000]. La Ciudad de México en el fin del segundo milenio, México, CEDDU-Colmex-GDF.

- Garza Villarreal, G. [1985]. El proceso de industrialización en la Ciudad de México (1821-1970), México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano/El Colegio de México.
- Herrera, D. [2020]. "MSME financing in Latin America and the Caribbean during covid-19", Discussion Paper, IDB-DP-771, IDB.
- Partida, V. y C. Anzaldo [2004]. "Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana del Valle de México", en Procesos metropolitanos y grandes ciudades, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados.
- Ramírez Hernández, R. [2015]. "La industria manufacturera y su localización: El caso de la Ciudad de México entre 1993 y 2008", en Gerardo González Chávez (coord.), Políticas públicas para el desarrollo y la competitividad en la industria manufacturera, México, IIEC-UNAM.
- Ramírez Hernández, R. [2016]. La expansión metropolitana de la Ciudad de México y la dinámica de su estructura policéntrica: Un análisis de las fuerzas de dispersión y concentración económicas como factores de crecimiento urbano entre 1993 y 2008, México, IIEC-UNAM.
- Ramírez Hernández, R. [2019]. "Reestructuración económica de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México en el siglo XXI y el papel de las mipymes en el proceso", en Gerardo González Chávez (coord.), Mipymes, cadenas de valor y la reestructuración internacional del capital de trabajo, México, IIEC-UNAM.
- Ramírez Hernández, R. [en prensa]. La Zona Metropolitana de la Ciudad de México: crecimiento y expansión al 2040. Prospectiva territorial usando modelos de simulación urbana, México, IIEC-UNAM.
- Sánchez Almanza, A. [2004]. Panorama histórico de la Ciudad de México, México, IIEC-UNAM.

11. COMPLEJIDAD Y ECONOMÍA EN LA PANDEMIA*

Gustavo Carreón Vázquez**

Edgar Acatitla Romero***

La pandemia generada por la covid-19 ha puesto en clara evidencia la complejidad que caracteriza a los fenómenos económicos y sociales, por un lado, y, por otro, ha reiterado con más fuerza la necesidad de seguir construyendo una perspectiva interdisciplinaria que reconozca la complejidad de los fenómenos, y al mismo tiempo ayude a su comprensión [Morín, 2020].

Si bien las sociedades de hoy en día pueden presumir frente a otras del pasado su mayor acceso a productos en el mercado, mejor comunicación, conocimientos más amplios, etc., también es cierto que presentan mayor fragilidad frente a ciertos fenómenos naturales como la propagación de virus emergentes. Esto obedece a la gran complejidad económica y social que presentan las sociedades modernas.

Las pandemias han azotado a la humanidad desde tiempos antiguos. Tal fue el caso, por ejemplo, de la pandemia ocurrida en el siglo XIV en Europa generada por la bacteria *Yersinia pestis*, conocida como la peste negra, y que acabó con cerca de la mitad de la población entre 1347 y 1353. Sus consecuencias fueron de todo tipo: económicas, al ocurrir una redistribución

* El presente capítulo fue entregado para su publicación en mayo de 2020. La investigación se realizó gracias al Programa UNAM-PAPIIT PE310320 "Sistemas complejos aplicados al estudio de fenómenos económicos y sociales a través de modelos y simulaciones computacionales".

** Técnico académico del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

*** Facultad de Contaduría y Administración, UNAM.

de la propiedad; sociales, al agudizarse la presión y el ataque contra los judíos; y culturales, al modificar los valores y conductas morales [Solé, 2009].

Otros ejemplos son la pandemia generada por la gripe, que entre 1918 y 1919 mató a más de 40 millones de personas en el mundo, o la ocasionada por el VIH en tiempos más recientes [Solé, 2009].

No obstante, a diferencia de otras pandemias que han ocurrido en la historia de la humanidad, la generada por la covid-19 se caracteriza por su velocidad de propagación, de tal forma que apenas después de seis meses de que se originó ha recorrido casi todo el planeta acabando con la vida de más de 350 000 personas hasta la fecha (junio de 2020) y poniendo en riesgo la de muchos otros seres humanos. Tal vez sea esta velocidad de propagación, además del desconocimiento de su comportamiento en el cuerpo humano, lo que ha causado miedo e incertidumbre [Ramonet, 2020].

De acuerdo con Ricard Solé [2009], existen dos condiciones para que una pandemia se origine: a) la presencia de un organismo patógeno simple y b) una población de portadores adecuada para que el proceso de infección sea efectivo. En este sentido, el coronavirus SARS-COV-2 cumple con estas condiciones, además de tener un periodo de incubación de entre 1 y 14 días [Ministerio de Sanidad, 2020], en el que los portadores desconocen su condición, lo que incrementa el riesgo de contagio y de haber casos asintomáticos.

Tanto la identificación del virus, como el conocimiento de su comportamiento en el cuerpo humano, requieren la colaboración de especialistas que pertenecen a distintas áreas de la salud, como la microbiología, la infectología y la epidemiología, entre otras, mientras que el estudio de su propagación en una población demanda la participación de especialistas en estadística, matemáticas y ciencias de la computación que caractericen la dinámica de la propagación del virus y analicen distintos escenarios de su evolución. Este trabajo interdisciplinario puede ayudar a determinar reglas de

comportamiento social para contener y controlar la pandemia.

Las sociedades de hoy en día se hallan más interconectadas debido a la integración mundial de los mercados y al desarrollo de vías y medios de transporte. Estos factores producen mayor movilidad espacio-temporal de los individuos, lo que permite que un virus se propague a mayor velocidad, de ahí la importancia de los modelos de distanciamiento social.

Así, con el propósito de contribuir al esclarecimiento de la situación que se vive hoy por la pandemia de SARS-COV-2 y sus posibles consecuencias económicas, en la primera parte se presenta un modelo computacional abstracto que permite analizar posibles escenarios en un esquema de distanciamiento social en un espacio local, y su extensión a una estructura de red. En la segunda parte se ofrecen algunas reflexiones acerca de las posibles consecuencias económicas de esta pandemia en América Latina, y por último, se presentan algunas conclusiones.

UN MODELO DE DISTANCIAMIENTO SOCIAL Y REDES COMPLEJAS

Una de las estrategias con mayor efectividad para subsanar el impacto de contagio de agentes infecciosos en las sociedades y que la humanidad ha utilizado en varias ocasiones es la cuarentena. En la actual pandemia está aplicándose una estrategia también de confinamiento llamada distanciamiento social, la cual evita tener contacto con otras personas en la vía pública para prevenir las aglomeraciones y limitar la movilidad en una zona determinada.

Para modelar este comportamiento y probar de manera abstracta su funcionamiento se utilizó la metodología de modelación basada en agentes y el ambiente de programación NetLogo.

La modelación basada en agentes (MBA) es una metodología muy utilizada en el estudio de sistemas complejos [Wilensky y Rand, 2015;

Epstein, 2006; Resnick, 1997). Estos modelos están constituidos principalmente por dos elementos: agentes que ejecutan ciertas reglas de comportamiento y entorno donde actúan los agentes, y que generan como resultado una dinámica global.

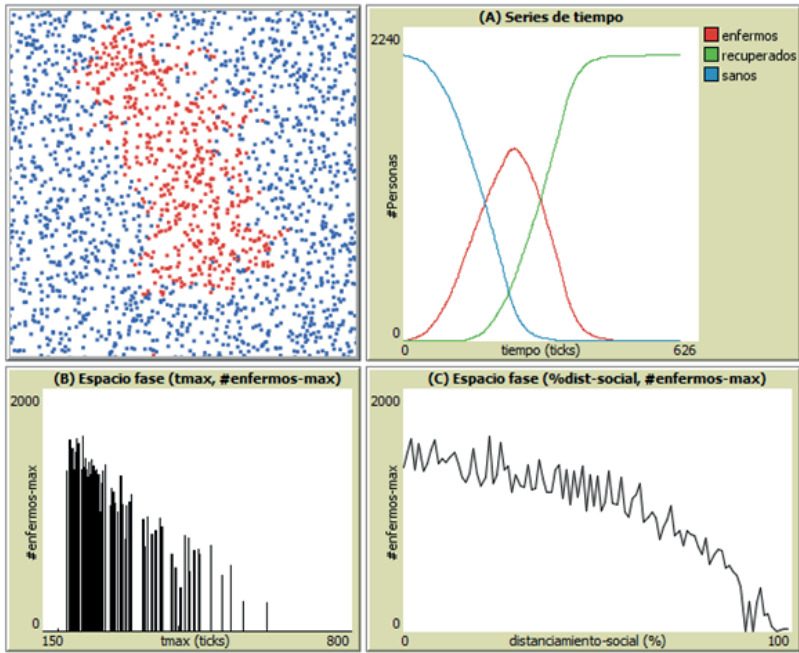
Este modelo se basa en el simulador de Harry Stevens [2020] publicado en The Washington Post y en el modelo SIR (sano, infectado, recuperado). El modelo SIR parte de las siguientes hipótesis: a) establece una población cerrada, es decir, no hay crecimiento poblacional; b) el periodo de infección dura cierto tiempo y no hay mortalidad; y c) no es posible infectarse nuevamente.

El objetivo es mostrar que el distanciamiento social “aplana” las curvas de infección durante una dinámica de epidemia; es decir, el número de contagios se distribuye en un intervalo más grande de tiempo, el pico de esta distribución no es tan pronunciado y posiblemente haya personas que no se contagien. Para modelar el distanciamiento social se inmoviliza a cierto porcentaje de la población.

En la parte superior izquierda de la figura 1 se muestra el entorno o espacio inicializado con agentes (personas) que se mueven como un caminador aleatorio con una cierta restricción en su dirección. Las personas toman una posición aleatoria sobre el espacio y tienen tres estados posibles: sano (-), infectado (+) y recuperado (.). La dinámica del modelo es la siguiente: a) una persona sana (-) es contagiada por una infectada (+), si se encuentran en la misma posición; b) una persona contagiada (+) se recupera si ha terminado el tiempo de infección, y entonces cambia su estado (.); c) una persona recuperada (.) ya no puede contagiarse de nuevo.

La figura 1A muestra las series de tiempo de los sanos, infectados y recuperados. La curva --- describe la cantidad de personas sanas, que al transcurrir el tiempo disminuye porque se incrementa el número de contagios. De la misma manera, la curva . . . describe el incremento de las personas

Figura 1. Interfaz de análisis del simulador



recuperadas. La curva + + + muestra cómo cambia el número de contagios y el pico indica el número máximo de estos.

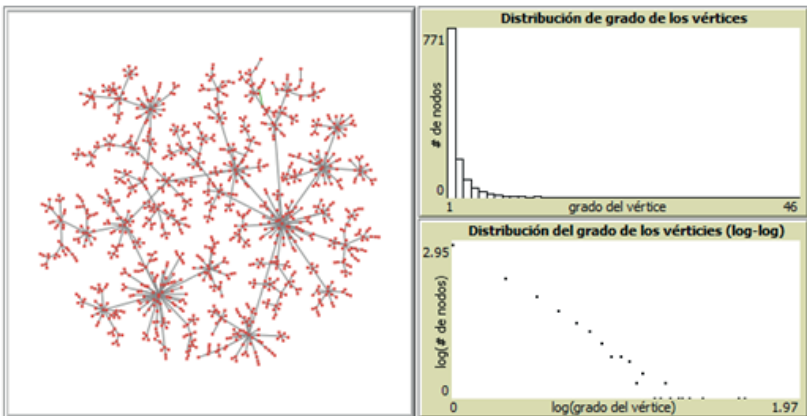
Ahora bien, para reducir el pico de contagios y medir el efecto de distanciamiento social se varió el porcentaje de la población que se inmoviliza, y el resto sigue una dinámica de caminador aleatorio; esto implica que si está contagiado podría infectar a la gente que está inmóvil. Para analizar este comportamiento se corrió el simulador 100 veces variando el porcentaje de distanciamiento social de 1 a 100%; se almacenó el tiempo y el valor máximo de la curva de contagios (tmax, #enfermos-max). El caso extremo superior ocurre cuando todas las personas aplican el distanciamiento social, por lo que no habría contagios; el caso extremo inferior es cuando nadie

aplica distanciamiento y los contagios crecen de manera exponencial. El resultado se muestra en la figura 1, donde se observa que aplicando un porcentaje mayor de distanciamiento social el periodo de infección se alarga (1B) y el pico de la curva de contagios decrece (1C). Las gráficas muestran el retraso en número de contagios, es decir, se “aplana” la curva como resultado de la inmovilidad de las personas.

El modelo anterior se desarrolla en una escala de organización local, que es una zona donde se aplica la estrategia, aunque, como se dijo antes, el sistema económico esta interconectado de manera local, regional y mundial. Para entender este fenómeno en otra escala de organización se hace referencia a la teoría de redes complejas, en particular de las redes libres de escala.

Las redes libres de escala se caracterizan por la distribución de conexiones que siguen sus nodos, una ley de potencias. Esto significa que pocos nodos se hallan conectados con muchos nodos, y muchos nodos se hallan conectados con muy pocos nodos (véase figura 2, modelo del enlace preferencial) [Wilensky, 2005].

Figura 2. Red libre de escala en NetLogo



El modelo de distanciamiento social podría aplicarse a una localidad o ciudad y a su vez formar parte de una red de ciudades interconectadas en la que los flujos comerciales, de capitales y financieros podrían verse reducidos por la aplicación de estas estrategias de confinamiento.

Esta configuración está confirmada en varios estudios empíricos realizados por Serrano, Boguñá y Vespignani [2007], quienes se dieron a la tarea de diseñar redes de flujos comerciales a nivel mundial y encontraron que, en efecto, los flujos comerciales entre países son asimétricos. Para efectuar un análisis de las posibles consecuencias económicas y sociales de la pandemia de covid-19 es importante considerar estas configuraciones a nivel tanto local como global.

PRINCIPIO DE DEMANDA EFECTIVA

Otro elemento a tener en cuenta en este análisis es un mecanismo que ocurre al interior de cada economía para determinar el nivel de producto y empleo en el corto plazo que John Maynard Keynes [1936] llamó principio de demanda efectiva. La demanda efectiva (DE) es la cantidad real (o efectiva) de bienes y servicios que los diferentes sectores de la economía (familias, empresas, gobierno y sector externo) demandan a cada nivel de precios.

El principio de DE establece simplemente que el nivel de DE determina el nivel del producto. Supóngase que un país determina su nivel de producto sobre todo con base en sus exportaciones de bienes manufacturados que le demandan los residentes en otro país (su principal socio comercial), teniendo a su vez bajo nivel de importaciones, de tal forma que el saldo de exportaciones netas (exportaciones menos importaciones) es elevado. En estas condiciones, el nivel de DE de este país es elevado, por lo que le corresponde un nivel de producto también elevado.

Ahora supóngase que ocurre una epidemia en una ciudad importante, como Nueva York, donde el gobierno toma la decisión de aplicar cuarentena y distanciamiento social a su población para evitar que se propague. Bajo estas condiciones, el país exportador tendrá que disminuir sus exportaciones al país donde se padece la contingencia, por lo que su ~~DE~~ disminuirá en cierto monto. Esta disminución hará caer su nivel de producto y también su nivel de empleo en cierto monto, lo cual hará que el ingreso de las familias disminuya y, por lo tanto, su nivel de consumo. Este mecanismo sencillo nos revela que una consecuencia inmediata que trae consigo la puesta en marcha de un plan de contingencia ante una pandemia es una caída del nivel de producto y de empleo en los países no solo afectados por la pandemia, sino también en aquellos que son sus socios comerciales. Además, este mecanismo puede propagarse con rapidez en distintas regiones del mundo si se considera la complejidad económica característica de un mundo globalizado. El resultado final puede ser una recesión económica mundial en poco tiempo.

Sin embargo, los efectos económicos devastadores no serían de la misma magnitud en todos los países dada la asimetría de los flujos comerciales. Así, por ejemplo, Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en su participación en una teleconferencia del Diálogo Interamericano sobre el Coronavirus y sus consecuencias para las economías de América Latina y El Caribe, el jueves 19 de marzo, afirmó que el coronavirus afectará económicamente a la región, a través de cinco canales:

- i) El efecto de la disminución de la actividad económica de varios de los principales socios comerciales en las exportaciones de bienes de los países de la región. China, por ejemplo, es un destino importante para las exportaciones de varias economías latinoamericanas como Chile, Perú y Brasil.

- ii) La caída de la demanda de servicios de turismo, sobre todo en los países del Caribe.
- iii) La interrupción de las cadenas globales de valor. Esto afectará sobre todo a países como México y Brasil, que son importadores de bienes intermedios para sus sectores manufactureros.
- iv) La caída de los precios de los productos básicos (commodities), que afectará a países exportadores de materias primas en América del Sur.
- v) La mayor aversión al riesgo de los inversionistas y el empeoramiento de las condiciones financieras globales, que se está reflejando en la caída de los índices bursátiles en las bolsas de valores de los países de América Latina.

Los efectos negativos sobre el nivel de producto y empleo serán grandes en los países de América Latina. En estas condiciones, los problemas sociales que enfrentan estos países, como la delincuencia, la corrupción, el narcotráfico y el crimen organizado, podrían agudizarse en los siguientes años.

CONCLUSIONES

La gran cantidad de interconexiones económicas y sociales, el desarrollo de medios óptimos de comunicación y transporte, así como la intensa movilidad de la población que caracteriza a las sociedades globalizadas de hoy en día, abren la posibilidad de que un virus emergente como el SARS-COV-2 se propague rápidamente a nivel mundial.

Esta complejidad hace pertinente el uso de modelos basados en agentes para estudiar posibles escenarios a nivel local sobre la evolución de la propagación del virus, y en el diseño de medidas, como el distanciamiento y la cuarentena, que permitan contener en la práctica dicha propagación.

Por otra parte, la estructura en leyes de potencia que caracteriza la complejidad de las interconexiones del mundo globalizado, y el reconocimiento de las asimetrías que esto implica, permiten analizar las posibles consecuencias económicas de la puesta en marcha de un modelo de distanciamiento social y cuarentena para contener la propagación del virus, por medio de un principio macroeconómico básico: el mecanismo de DE propuesto por John Maynard Keynes. De esta forma, la contención de la propagación del virus en los países con mayor actividad económica, no solo detendrá su ritmo de crecimiento e incrementará su desempleo, sino que esto también ocurrirá en los países que sostienen actividades comerciales con ellos, con efectos que pueden ser asimétricos.

Así, los efectos económicos para los países de América Latina podrían ser mayores que para los países con los que sostienen intercambios comerciales a través de diversos canales: comercio exterior, turismo, cadenas globales de valor, precios de los commodities y aversión al riesgo de los inversionistas.

REFERENCIAS

- Epstein, J. M. [2006]. Generative social science. Studies in agent-based computational modeling, Princeton, Princeton University Press.
- Guillén, R. H. [2005]. México frente a la mundialización neoliberal, México, Era.
- Keynes, J. M. [1965]. Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero, México, FCE.
- Martínez, P. J. [1999]. El capitalismo global. Límites al desarrollo y la cooperación, Barcelona, Icaria.
- Ministerio de Sanidad [2020]. Información científica-técnica. Enfermedad por coronavirus, covid-19, <<https://bit.ly/2JJSsCr>>, 3 de junio de 2020.

- Morín, E. [2020]. Entrevista en *Idées de Le Monde*, 20 de abril de 2020.
- Ramonet, I. [2020]. "La pandemia y el sistema-mundo", *Le Monde Diplomatique*, 25 de abril.
- Resnick, M. [1997]. *Turtles, termites, and traffic jams. Explorations in massively parallel microworlds*, Cambridge, The MIT Press.
- Serrano, M. A., M. Boguña y A. Vespignani [2007]. "Patterns of dominant flows in the world trade web", *Journal of Economic Interaction and Coordination*, 2(111): 111-124.
- Stevens, H. [2020]. "Por qué brotes como el del coronavirus crece exponencialmente y cómo 'aplanar la curva'", *The Washington Post*, <<https://wapo.st/34FjxOU>>, 4 de junio de 2020.
- Solé, R. [2009]. *Redes complejas*, Barcelona, Tusquets.
- Willensky, U. y W. Rand [2015]. *An introduction to agent-based modeling. Modeling natural, social, and engineered complex systems with NetLogo*, Cambridge, The MIT Press.
- Wilensky, U. [2005]. *NetLogo preferential attachment model*, Evanston, Center for Connected Learning and Computer-Based Modeling, Northwestern University, <<https://bit.ly/2HThe1u>>.

Alimentación, salud y pobreza



12. VULNERABILIDAD SOCIAL Y POBREZA ESTRUCTURAL EN MÉXICO: UN FENÓMENO AÚN PERPETUO*

José Nabor Cruz Marcelo**

INTRODUCCIÓN

A partir de su surgimiento a finales de 2019, la covid-19 se constituyó en un factor exógeno que ha multiplicado en términos exponenciales sus efectos negativos en los ámbitos sociales y económicos en todo el mundo. Claramente, la sociedad mundial no se había enfrentado en la época contemporánea —en los últimos 100 años— a un fenómeno de estas características, que no solo condiciona la vida y el sistema de salud mundial, sino que significó de facto un parón de la mayoría de las actividades económicas relevantes en todos los países a lo largo del primer semestre de 2020.

Para el caso de México, esta coyuntura sanitaria encuentra el país con fuertes brechas sociales entre diferentes grupos poblacionales, así como entre localidades e inclusive estados, que dificultan la aplicación de las políticas públicas y de bienestar de manera homogénea por los tres niveles de gobierno. Lo anterior debe ser un factor a considerar para examinar los efectos en los niveles de pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso en el contexto de la pandemia de covid-19 y, por lo tanto, reflexionar sobre el resultado de las políticas de bienestar que el gobierno federal ha aplicado en esta coyuntura para contrarrestar los efectos negativos en el ámbito

* El presente capítulo fue entregado para su publicación en mayo de 2020.

** Investigador titular del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM y secretario ejecutivo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

socioeconómico en el corto y mediano plazos.

VULNERABILIDAD SOCIAL Y POBREZA AÚN VIGENTES

En el cuadro 1 se muestra la evolución de los niveles de pobreza, determinados con base en la medición multidimensional que estableció el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) desde 2008. El aspecto más relevante después de un periodo de 10 años (2008 a 2018) es que, en primer lugar, más de 50 millones de mexicanos aún se encontraban en situación de pobreza, y un poco más de 9 millones en pobreza extrema, en 2018; en ambos casos, durante dicho periodo apenas si hubo una reducción de entre 3 y 3.5 puntos porcentuales, lo cual evidencia la lenta disminución de los niveles de pobreza en México.

Cuadro 1. Porcentaje y millones de personas por indicador de pobreza. México, 2008-2018

Indicadores	Porcentaje						Millones de personas					
	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2008	2010	2012	2014	2016	2018
Población en situación de pobreza	44.4	46.1	45.5	46.2	43.6	41.9	49.5	52.8	53.3	55.3	53.4	52.4
En pobreza moderada	33.3	34.8	35.7	36.6	35.9	34.5	37.2	39.8	41.8	43.9	44.0	43.1
En pobreza extrema	11.0	11.3	9.8	9.5	7.6	7.4	12.3	13.0	11.5	11.4	9.4	9.3
Vulnerable por carencias sociales	32.3	28.1	28.6	26.3	26.8	29.3	36.0	32.1	33.5	31.5	32.9	36.7
Vulnerable por ingresos	4.7	5.9	6.2	7.1	7.0	6.9	5.2	6.7	7.2	8.5	8.6	8.6
No pobre y novulnerable	18.7	19.9	19.8	20.5	22.6	21.9	20.9	22.8	23.2	24.6	27.8	27.4

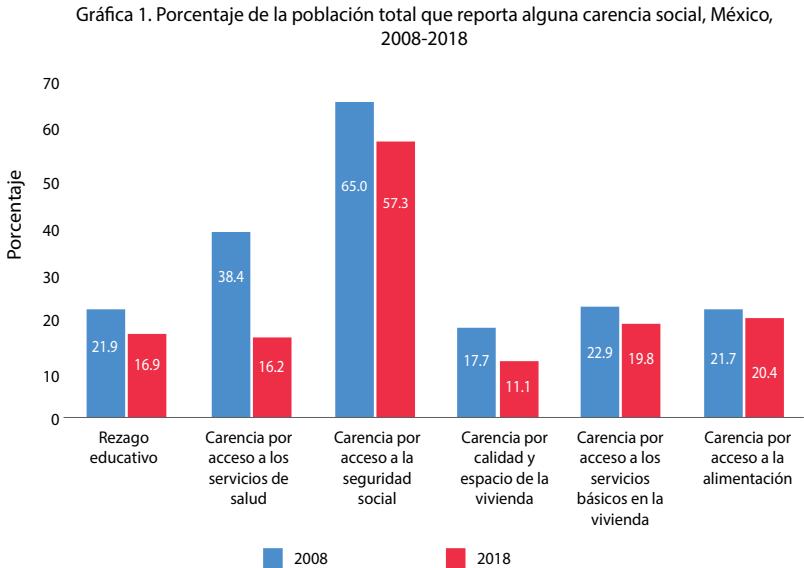
Fuente: estimaciones del Coneval con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH) de 2008, 2010, 2012, 2014, y el Modelo Estadístico para la Continuidad (MEC) 2016 y 2018, del MCS-ENIGH.

Un segundo factor a destacar es el análisis de lo que ha ocurrido con los apartados que exhiben una cierta movilidad social, el que evidencia que ante la reducción de la pobreza extrema se ha engrosado el porcentaje de personas en pobreza moderada, es decir, aun cuando haya disminuido las carencias sociales de personas, tanto en condición de pobreza extrema, como moderada, eso no logró disminuir el total de personas en situación de pobreza; aunque también influye el alto porcentaje (más de 50%) del total de la población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza por ingresos, que es la sumatoria del valor monetario de la canasta alimentaria y no alimentaria, el cual para mayo de 2020 era de alrededor de 3 200 pesos mensuales, en las áreas urbanas del país.

A la par, otro factor que revela la muy lenta modificación de las desigualdades sociales estructurales en nuestro país se encuentra en el porcentaje de población no pobre y no vulnerable, es decir, el porcentaje de mexicanos que tienen ingresos promedios mensuales por arriba de la línea de pobreza, y no reportan algunas de las seis carencias sociales definidas por el Coneval (carencia alimentaria, de salud, de seguridad social, de educación, de calidad y espacios de la vivienda, así como de servicios básicos de la vivienda); en 2018, apenas una quinta parte de la población mexicana (un poco más de 27 millones de personas) pudo ser considerada no pobre y no vulnerable. Lo anterior destaca la necesidad de reflexionar acerca de las causas y orígenes de los elementos estructurales que han imposibilitado un mayor aumento de este grupo poblacional.

Una primera explicación que de manera elocuente exhibe la dificultad de la estructura productiva de México, y que inhibe la reducción de la pobreza, se encuentra al analizar la carencia de seguridad social, una aproximación relevante de la precariedad laboral, forjada en nuestro país en las últimas décadas, la cual ha generado — como se observa en la gráfica 1 — que más de 57% de la población no cuente con un esquema de seguridad social (no tiene un contrato formal, aguinaldo, vacaciones pagadas, esquema de pensión, etc.), y

sin duda, hace mucho más fuerte la vulnerabilidad del mercado laboral mexicano, cuando se gestiona una crisis económica como la ocasionada por la contingencia sanitaria por la covid-19.



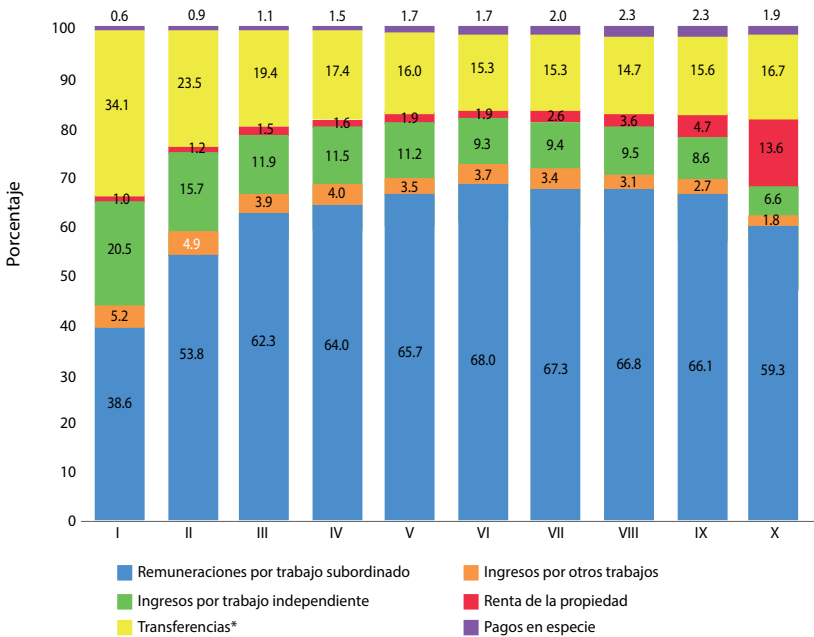
Fuente: elaboración del Coneval con información del MCS-ENIGH 2008 y el MEX del MCS-ENIGH 2018. La población total estimada en 2008 fue de 110 millones de personas y para 2018 fue de 125.9 millones de acuerdo a estimaciones de Conapo.

Asimismo, en 2018 más de 20 millones de personas continuaban reportando, tanto carencia alimentaria, como de acceso a los servicios básicos en la vivienda; ambas situaciones condicionan de manera relevante la vulnerabilidad de los hogares de menores ingresos, que se ubican de modo mayoritario en las áreas rurales del país. En general, después de 10 años de medición consistente de la pobreza en nuestro país, se ha constituido que aún son persistentes algunas carencias sociales y, sobre todo, el promedio de bajos ingresos de los hogares en México.

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y PRECARIEDAD LABORAL

Una de las técnicas para reflexionar en la forma como está distribuido el ingreso en una sociedad es a partir de agrupar la población de manera ascendente, en 10 grupos poblacionales de ingresos.

Gráfica 2. Participación porcentual de las fuentes de ingreso en el ingreso total per cápita por deciles. México, 2018



* Incluye las transferencias monetarias y transferencias en especie. La sumatoria de cada decil de 100 por ciento.
Fuente: elaboración propia del Coneval con base en el Anexo Estadístico de la Medición Multidimensional de la Pobreza 2018.

Como lo muestra la gráfica 2, las remuneraciones por trabajo subordinado representaban más de la mitad de los ingresos per cápita en 2018. Sin embargo, es relevante analizar lo que ocurre en los deciles de más bajos ingresos: en el primer decil, las transferencias monetarias y en especie representan casi 35% del total del ingreso de las personas ubicadas en dicho decil, y el porcentaje es cercano a 25% para el segundo decil, lo cual destaca la importancia de los

programas sociales que estén focalizados en los hogares más pobres de México, en cuanto a la entrega del esquema de transferencias monetarias no condicionadas para las personas que mayoritariamente se encuentran en los hogares de menores ingresos del país.

Otro punto a destacar es que en los 10 grupos poblacionales, tanto los ingresos laborales, como las transferencias representan entre 80 y 90% del total de los ingresos. Por lo tanto, al examinar las fuentes de ingreso se establece que las condiciones del aparato productivo del país han propiciado que para que haya una efectiva redistribución del ingreso en la población tendría que manifestarse mediante el incremento controlado, pero constante, de los ingresos laborales reales de los trabajadores, el fortalecimiento de las transferencias monetarias (condicionadas, no condicionadas o subsidios¹) así como, en un tercer nivel de relevancia, que de manera externa continúe el flujo de las remesas provenientes del extranjero, sobre todo de Estados Unidos.

Sin embargo, después de este análisis de las fuentes de ingresos puede establecerse la vulnerabilidad por ingresos tan relevante que se manifiesta en nuestro país al día de hoy, ya que, al carecer de un esquema de protección social cuasi-universal, cuando ocurre un parón económico no existen las condiciones para establecer un flujo constante de ingresos en las semanas que se presenta el alto de las actividades económicas.

LA POLÍTICA DE BIENESTAR DEL GOBIERNO FEDERAL

A partir de diciembre de 2018, el gobierno de la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador cambió de paradigma en

¹ Para una mayor discusión en torno al efecto de las transferencias monetarias condicionadas para América Latina pueden revisarse los trabajos de: Álvarez [2011], Cecchini y Madariaga [2011], Fiszbein y Schady [2009] y Villatoro [2005].

el programa de transferencias monetarias, según el cual estableció un conjunto de denominados “programas prioritarios para el bienestar”, que se concentran principalmente en un esquema robusto de becas y apoyos mensuales por diferentes temporalidades: un año, cinco años o de manera continua. En términos monetarios, este tipo de apoyos representa más de 150 000 millones de pesos para el ejercicio presupuestal de 2020, a los que hay que sumar los apoyos gubernamentales, tanto en los estados como en los municipios, ya que, según el inventario de los programas sociales del Coneval, al primer trimestre de 2020 se están ejecutando más de 8 000 programas sociales, en los tres niveles de gobierno del país.

Lo anterior deja en claro que, si bien hay un monto bastante robusto de programas sociales, se requiere una mayor coordinación entre los tres niveles de gobierno, puesto que con la modificación del esquema de transferencias sociales a monetarias no condicionadas se busca no duplicar los programas, sino que, mediante la definición de becas y programas del ámbito federal, el esquema deseable es que las entidades federativas y municipios que sí tengan la capacidad económica ejecuten programas sociales que complementen la política de bienestar federal.

En cuanto a las acciones de política de bienestar de la administración federal, se encuentran dos puntos relevantes. El primero de ellos es continuar con la política de incrementos anualizados del salario mínimo, lo cual reforzó el esquema de ingresos laborales de los trabajadores que perciben los más bajos salarios, y coadyuvó a disminuir de manera sistemática la pobreza laboral del país hasta 35.7 % para el primer trimestre de 2020, además de adelantar la entrega de los recursos monetarios de los principales programas prioritarios entre abril y mayo del presente año; asimismo, la implementación de un programa de microcréditos dirigido a las micro y pequeñas empresas tanto del ámbito formal como el informal puede representar un mecanismo de contención para evitar un aumento relevante de las brechas sociales y de ingresos en México para el presente año, y

hacia 2021.

Lo anterior se basa firmemente en una concepción de fortalecimiento del consumo de los hogares de menores ingresos, a fin de que puedan incentivar la demanda interna del país y ello permita transitar de manera menos catastrófica los meses que dure el parón de las actividades económicas, mismas que a partir de junio han comenzado a restablecerse de manera muy focalizada y escalonada en ciertos sectores económicos, como el minero y automotriz. Claramente, la contracción económica a escala mundial tendrá efectos locales; sin embargo, la expectativa es que la protección de los ingresos de los hogares más pobres contenga un posible gran aumento de las brechas sociales y de ingresos en México, en el mediano plazo.

CONTENCIÓN DE LA DESIGUALDAD, PERO LENTA RECUPERACIÓN ECONÓMICA

Una primera conclusión es que no debe omitirse que el problema de pobreza en México es estructural y que esa carga histórica nos mantiene en un escenario desfavorable para sortear la contingencia. Una lectura cuidadosa del efecto a corto plazo de las políticas de bienestar aplicadas en los tres niveles de gobierno es que solo una reconfiguración de la distribución del ingreso de los hogares reduciría, en el futuro, los riesgos que México enfrenta en la actualidad. Sería ingenuo eludir que en nuestro país coexisten dos realidades: una de ellas con muy altas tasas de informalidad, donde predominan sectores de ocupación de baja productividad, y la otra, predominantemente en población urbana, con alta heterogeneidad laboral, de la que se desprende precariedad y, en el mejor de los casos, tasas promedio de informalidad cercanas a la mitad de la población ocupada.

En el corto plazo se espera, sobre todo, una merma del ingreso laboral. Se estima que el problema que más acecha a las unidades económicas, tanto formales como informales, es de liquidez. De acuerdo con la historia particular de cada familia, podrá observarse una disminución de los ingresos corrientes o escenarios de desempleo, que lamentablemente serán inevitables. Por ello, la generalidad de las recomendaciones de política pública y bienestar a nivel mundial hace hincapié en que las transferencias monetarias continuarán como columna vertebral de la protección en el corto plazo, aunque es casi un consenso que en el mediano y largo plazos resulta urgente modificar la desigualdad estructural que ha sentenciado el país a ser sumamente vulnerable en el contexto de una pandemia sanitaria, y el consecuente choque económico.

REFERENCIAS

- Álvarez Leguizamón, S. [2011]. "Gubernamentalidad neoliberal y focopolítica en América Latina: los programas de transferencia condicionadas ¿políticas de cohesión social con los pobres?", en C. Barba Solano, *Perspectivas críticas sobre la cohesión social: desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, Buenos Aires, Clacso.
- Cecchini, Simone y Aldo Madariaga [2011]. "Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe", Cuadernos de la CEPAL 95, Santiago de Chile, CEPAL.
- Coneval [2009]. *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, México, Coneval.
- Coneval [2019]. 10 años de medición de pobreza en México, avances y retos en política social, Comunicado de prensa, núm. 10, 5 de agosto, Dirección de información y comunicación social, <<https://bit.ly/3klv8Cv>>.

- Coneval [2020]. La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-COV-2 (covid-19) en México, <<https://bit.ly/2TAIYvJ>>.
- Fiszbein, A., y N. R. Schady [2009]. Transferencias monetarias condicionadas: reduciendo de la pobreza actual y futura, Washington, D. C., Banco Mundial.
- Villatoro, P. [2005]. "Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina", Revista de la CEPAL 86.

13. LA OFERTA DE ALIMENTOS INDUSTRIALIZADOS COMO FACTOR DE VULNERABILIDAD EN MÉXICO ANTE LA PANDEMIA DE COVID-19*

Felipe Torres**
Agustín Rojas***

INTRODUCCIÓN

Los alimentos procesados, los ultraprocesados y la comida rápida conforman la oferta dominante que modela la demanda alimentaria de la población en el México actual. Se presenta, así, una correlación entre el incremento del consumo de alimentos altamente procesados y la proliferación de la obesidad y enfermedades derivadas, la cual buscamos explicar en este trabajo. A partir de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, ocurre en el país una trasgresión intensa de las formas tradicionales de producción y consumo de alimentos, y se expande la oferta alimentaria industrial que estandariza la dieta, lo que incrementa la obesidad y enfermedades como diabetes, hipertensión y otras. En el actual contexto de economía abierta, el país enfrenta una crisis de salud pública debido a la reproducción de la obesidad, que vulnerará aún más las condiciones de salud de la población y las capacidades de respuesta del Estado mexicano ante fenómenos pandémicos, como el caso de la covid-19, los cuales serán más severos con el tiempo si no se regulan los contenidos de una oferta hipercalórica y nutricionalmente deficiente como la actual.

* El presente capítulo fue entregado para su publicación en mayo de 2020.

** Investigador titular del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

*** Técnico académico del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

La obesidad se define como el exceso de peso y la acumulación de grasa corporal. Los estudios epidemiológicos la asocian con padecimientos cardiovasculares, como hipertensión o infartos, ciertos tipos de cáncer, enfermedades de la vesícula, depresión, desórdenes musculares y esqueléticos, y síntomas respiratorios. Para determinar el estado nutricional de los individuos, identificar padecimientos de obesidad y monitorear los riesgos de salud se emplea el índice de masa corporal (IMC), que resulta de dividir el peso (p) de la persona, entre la talla (t), elevada al cuadrado: $IMC = p/t^2$ [OMS, 2020].

Para la Organización Mundial de la Salud, la causa fundamental del sobrepeso y la obesidad es el desequilibrio entre la ingesta y el gasto calóricos [OMS, 2020]. Este desajuste se ha incrementado desde las tres últimas décadas, como resultado de una mayor oferta de alimentos con alto grado de procesamiento e hipercalóricos,¹ como la comida rápida y la comida chatarra, y su influencia en los cambios en el consumo alimentario que han acrecentado la obesidad a escala global [The World Bank, 2020].

Algunos enfoques institucionales señalan que la obesidad es responsabilidad de los individuos que mantienen una vida sedentaria, no ejercitan su cuerpo y consumen en exceso alimentos de bajo nivel nutricional. Este planteamiento se

¹ La Pan American Health Organization (PAHO) creó el sistema Nova para clasificar los alimentos según su naturaleza, finalidad y grado de procesamiento: crudos o mínimamente procesados, ingredientes culinarios, alimentos procesados y productos ultra-procesados [PAHO, 2016: 1-6]. Particularmente, los productos ultraprocesados son productos industriales que se presentan listos para calentarse o consumirse y requieren poca o ninguna preparación culinaria; sin embargo, su alta densidad energética que resulta de excesos de grasas saturadas, harinas, azúcares refinadas y sal, así como las calorías vacías y las alteraciones organolépticas realizadas para potenciar su sabor, forma y estructura física, además de aditivos, los hacen nutricionalmente desequilibrados y dañinos, de ahí que sean nocivos o tóxicos.

sustenta en una premisa de la teoría de la demanda del consumidor según la cual los individuos, sujetos a cierto nivel de ingreso y restricción presupuestaria, actúan de manera libre y soberana en el mercado, buscando maximizar su beneficio al menor costo posible. Así, la obesidad sería el resultado de las malas decisiones alimentarias individuales.

Sin embargo, no es un fenómeno que atañe solo a la voluntad de los consumidores y no se limita a la demanda: ¿sería factible pensar entonces que el consumidor es responsable de ser obeso cuando, en el mercado, la oferta alimentaria es homogénea, estandarizada y altamente procesada, y, además, las posibilidades de transitar hacia otro tipo de alimentación más natural son casi nulas, ante la urbanización y la lejanía de las áreas de producción agrícola, las restricciones de tiempo e información, la publicidad adictiva y las limitaciones de ingreso?

El crecimiento y la reproducción de la obesidad deben explicarse por el lado de la producción, es decir, la forma en que la oferta alimentaria determina y modela las elecciones de consumo de los individuos. Este planeamiento muestra las restricciones que el consumidor enfrenta para decidir su patrón alimentario, en función de sus preferencias. La expansión de la industria alimentaria hacia la elaboración de alimentos con alto grado de procesamiento, y su tránsito al área de los servicios mediante la comida rápida es lo que ayuda a entender las transformaciones del consumo, y su consecuencia en la obesidad.

LA EXPANSIÓN DE LA OFERTA DE ALIMENTOS INDUSTRIALIZADOS Y LOS CAMBIOS EN LA DEMANDA ALIMENTARIA EN MÉXICO, 2000-2018

A partir de la firma del TLCAN en 1994, México inicia un proceso de estandarización y homogeneización de la oferta de alimentos industrializados que logró modelar las demandas de los consumidores, sobre todo de aquellos localizados en ciudades, aunque paulatinamente se

extiende a todo el territorio nacional [Meléndez y Aboites, 2015]. La mayor presencia de este tipo de oferta explica los cambios en la demanda alimentaria y la configuración de un patrón de consumo basado en alimentos industrializados, pero además explica la presencia y reproducción de la obesidad en México, así como la alta vulnerabilidad a fenómenos pandémicos como la covid-19.

Desde ese momento se presentó un debilitamiento de la producción y el consumo de alimentos autóctonos e inocuos, crudos o mínimamente procesados, que distinguieron la heterogeneidad territorial de los patrones regionales de consumo y representaron el soporte material de la cultura alimentaria del pueblo mexicano [Meléndez y Aboites, 2015]. Además, se suscitó una recomposición y expansión de la industria alimentaria en ramas de actividad económica,² orientadas a la elaboración de alimentos procesados, y productos ultraprocesados relegando las tradicionales dedicadas al empaquetado y la elaboración de conservas. Asimismo, transitaron hacia el sector de comercio, mediante la elaboración de comida rápida y el desarrollo de aparatos de logística, como las plataformas digitales, para su distribución. Los datos agregados de la

² De acuerdo con el Inegi [2018: 12-14], el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte, México, SCIAN 2018, clasifica las ramas de actividad de la industria alimentaria en: 3111 Elaboración de alimentos para animales; 3112 Molienda de granos y de semillas y obtención de aceites y grasas; 3113 Elaboración de azúcares, chocolates, dulces y similares; 3114 Conservación de frutas, verduras y alimentos preparados; 3115 Elaboración de productos lácteos; 3116 Matanza, empaquetado y procesamiento de carne de ganado, aves y otros animales comestibles; 3117 Preparación y envasado de pescados y mariscos; 3118 Elaboración de productos de panadería y tortillas; 3119 Otras industrias alimentarias. La rama 3119, Otras industrias alimentarias, comprende las unidades económicas dedicadas principalmente a la elaboración de botanas, café, té, concentrados, polvos, jarabes y esencias de sabor para bebidas, condimentos y aderezos, y de otros productos alimenticios no clasificados en otra parte. Incluye también la elaboración de crema de cacahuete y botanas de harina para freír; sustitutos de crema para café; café y té sintéticos; colorantes y saborizantes naturales para alimentos, y grenetina para la preparación de alimentos.

evolución de la industria alimentaria corroboran ese comportamiento. De acuerdo con el Sistema de Cuentas Nacionales de México, en el periodo 1999-2018 el producto interno bruto (PIB) de la industria alimentaria registró un crecimiento nominal de 452 657 a 669 391 millones de pesos, lo que representó un incremento de 47.8% en el periodo, y una tasa promedio anual de 2.1%. Además, proporcionalmente, mantuvo una participación promedio de 3.8% respecto al PIB total durante el periodo referido. Se posicionó así como una de las industrias más importantes al interior de las manufacturas, que representa casi la cuarta parte del PIB manufacturero al pasar de 20.3 a 22.5% en el mismo lapso. El crecimiento positivo incrementó el número de unidades económicas y personal en 52.11 y 37.42%, respectivamente.

En el periodo 1999-2014,³ de acuerdo con los censos económicos de México, el número de unidades económicas de las ramas asociadas con la producción de alimentos procesados y productos ultraprocesados registró un mayor crecimiento. Prueba de ello es que de las nueve ramas de la industria alimentaria, la 3113 (Elaboración de azúcares, chocolates, dulces y similares), la 3118 (Elaboración de productos de panadería y tortillas) y la 3119 (Otras industrias alimentarias), asociadas con mayor grado de procesamiento y la producción de ultraprocesados, aumentaron 60.3, 65.5 y 77.9%, respectivamente. En contraste, algunas de las ramas tradicionales de la industria alimentaria dedicadas al envasado o empaque registraron comportamientos negativos; ese fue el caso de la 3112 (Molienda de granos y de semillas y obtención de aceites y grasas), la 3116 (Matanza, empaque y procesamiento de carne de ganado, aves y otros animales comestibles) y la 3117 (Preparación y envasado de pescados y mariscos), con -30.9, -34.6 y -58.8%, en ese orden. En el caso del personal ocupado

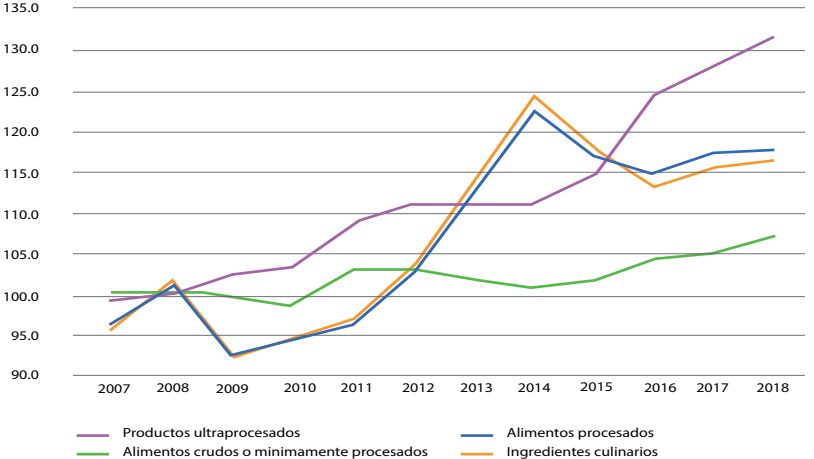
³ Los datos más recientes disponibles de los censos económicos de México corresponden al año 2014. Se espera que en noviembre del año 2020 se publiquen los resultados correspondientes al levantamiento de información del Censo Económico 2019.

se mantiene una tendencia semejante para las ramas de alto grado de procesamiento; inclusive, las ramas tradicionales, como la 3116 (Matanza, empaquetado y procesamiento de carne de ganado, aves y otros animales), presentan crecimientos del orden de 84.4 %, lo que denota el dinamismo y crecimiento de la industria alimentaria en su conjunto.

Aunado a lo anterior, con base en la información del índice de producción de alimentos por grado de procesamiento que elaboramos a partir de la clasificación Nova, se observa que, en el periodo 2007-2018, la producción de los grupos de alimentos procesados y productos ultraprocesados, entre los cuales se ubican las carnes procesadas, botanas, galletas y refrescos, han crecido más que los alimentos crudos, mínimamente procesados, envasados o congelados, como la leche, el pan tradicional o las tortillas de maíz (gráfica 1).

Los datos de la Encuesta Mensual de la Industria Manufacturera

Gráfica 1. México: índice anual de crecimiento y expansión de la producción de la industria alimentaria con la clasificación NOVA, 2007-2018* (Porcentaje, 2008=010)



* La temporalidad 2007-2018 del índice obedece a que el levantamiento de información de la Encuesta Mensual de la Industria Manufacturera comienza a realizarse en el año 2007. Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Clasificación NOVA (FAO, 2016: 1-6) y con datos de la Encuesta Mensual de la Industria Manufacturera elaborada por Inegi.

muestran que, en el año 2007, la producción de alimentos crudos o mínimamente procesados alcanzó casi una tercera parte de la producción total, con 31.1 %, mientras que los ingredientes culinarios, alimentos procesados y productos ultraprocesados, registraron una participación de 12.7, 14.9 y 41.3 % respectivamente. Cabe destacar que los alimentos con mayor grado de procesamiento constituyeron 56.6 %, es decir, más de la mitad de la producción de la industria alimentaria en su conjunto para ese año.

En 2018, los datos de la encuesta muestran una caída de la participación de los alimentos crudos o mínimamente procesados del 3.7% respecto del 2007, al pasar de 31.1 % a 27.4 % en ese lapso. Por su parte, los ingredientes culinarios no presentaron variación al pasar de 12.7 a 12.8% en el periodo. Los alimentos procesados no registraron variación al participar con 14.9 % en ambos periodos. Finalmente, la menor producción de alimentos crudos o mínimamente procesados se compensó con el incremento en productos ultraprocesados; estos últimos aumentaron su participación en la producción total 3.6 % al pasar de 41.3 a 44.9%. En 2018, los productos ultraprocesados representaron casi la mitad de la producción.

De manera paralela al crecimiento y la expansión de la oferta de alimentos procesados y ultraprocesados, la industria alimentaria nacional experimentó un fuerte proceso de reestructuración y control corporativo de los canales locales y regionales de abasto y distribución de alimentos [Gasca y Torres, 2014]. El país transitó de un patrón de abasto y distribución de tipo tradicional que se caracterizó por la conformación de diversas etapas de intermediación entre regiones de producción y espacios de consumo, con múltiples canales minoristas, a otro modernizado y simplificado, impuesto por firmas comerciales transnacionales, representadas por tiendas de conveniencia, supermercados y restaurantes, que respondieron a la nueva oferta alimentaria, mayormente industrializada, y a las demandas segmentadas y diferenciadas de alimentos, sobre todo en las ciudades [Torres, 2012].

El éxito de las tiendas de conveniencia, los supermercados y las cadenas de restaurantes radica en la incorporación de innovaciones logísticas, organizacionales y tecnológicas que les han permitido ampliar sus horarios de atención todo el año; además desarrollan mecanismos de crédito para facilitar el pago en periodos de restricciones de ingreso. Asimismo, su capacidad para extenderse en todo el territorio nacional, mantener una oferta estable e impulsar la entrega a domicilio explica el acelerado crecimiento que han tenido en México, desde los noventa, las tiendas de conveniencia como Oxxo, y supermercados como Walmart, pero también el gradual deterioro de las tiendas de abarrotes, ultramarinos y misceláneas [Gasca y Torres, 2014].

Con la agilización y modernización de los canales de abasto y distribución, la industria alimentaria transitó de actividad económica secundaria, hacia su integración en el ramo de los servicios. Esto, además de aumentar la presencia de los alimentos procesados y productos ultraprocesados, logró masificar la elaboración y venta de comida rápida, con lo cual se consolidó un nuevo proceso de hibridación entre la industria alimentaria y los servicios.

Así, los alimentos altamente procesados, además de tener presencia en las tiendas de conveniencia y supermercados, lograron incorporar también los típicos menús mexicanos servidos en fondas, pequeños restaurantes o puestos callejeros. Eso mismo ocurre con platillos propios de otras naciones adaptados a la gastronomía mexicana, como la pizza de pastor o “mexicana”, que se ofertan en establecimientos bajo la modalidad de franquicias como McDonald’s, Burger King, KFC o Pizza Hut, entre otras.

El crecimiento y la expansión de la industria alimentaria de ultraprocesados y su hibridación con el sector servicios provocaron alteraciones en el gasto en alimentos de los hogares mexicanos a partir del año 2000. En el periodo 2000-2018, ocurre una reducción del gasto destinado a la compra de alimentos naturales o con bajo grado

de procesamiento, como cereales, carnes, pescados y mariscos, leche, verduras legumbres o frutas; en contraste, el gasto destinado a alimentos procesados (otros alimentos diversos) mantiene una tendencia creciente. El gasto en alimentos y bebidas fuera del hogar, como proporción del gasto total en alimentos, se incrementó de 15.9 a 22.8% en el periodo (cuadro 1).

Cuadro 1. México: composición del gasto corriente monetario en alimentos y bebidas por producto, 2000-2018

Rubro/año	2000	2006	2012	2018
Alimentos y bebidas consumidas dentro del hogar	84.1	76.2	78.3	77.2
Cereales	14.2	13.5	15	13.7
Carnes	19.3	17	17.7	17.7
Pescados y mariscos	2.1	1.9	1.8	1.8
Leche y sus derivados	11.5	9.6	8.9	7.7
Huevo	2.5	2.2	3.2	2.8
Aceites y grasas	1.8	1	1.3	1.0
Tubérculos y similares	1.3	1.1	1.1	1.2
Verduras, legumbres, leguminosas y semillas	9.6	9	8.7	8.9
Frutas	4.2	3.4	3.5	3.6
Azúcar y mieles	1.2	1	0.8	0.8
Café, té y chocolate	0.9	0.7	0.9	0.8
Especias y aderezos	0.8	0.7	0.8	0.7
Otros alimentos diversos	5.8	6.9	7	9.2
Bebidas alcohólicas y no alcohólicas	9.1	8.1	7.6	6.7
Alimentos y bebidas consumidas fuera del hogar	15.9	23.8	21.7	22.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: elaboración propia con base las encuestas de ingresos y gastos de los hogares (ENIGH) elaboradas por el Inegi.

LA INFLUENCIA DE LA SOBREFERTA DE ALIMENTOS
INDUSTRIALIZADOS EN LA REPRODUCCIÓN
Y LA ALTA VULNERABILIDAD A LA COVID-19
EN MÉXICO

Los estudios de Monteiro y Cannon [2012] y la PAHO [2016] sostienen que las características relacionadas con el contenido, la composición, las formas de presentación y los modos de consumo de alimentos altamente procesados los convierten en factores de riesgo para la salud ya que fomentan la obesidad y el desarrollo del síndrome metabólico: alteraciones en el organismo, como la intolerancia a la glucosa, resistencia a la insulina o disfunciones celulares. Por tanto, existe una alta correlación entre el consumo de productos ultraprocesados, comida rápida y comida chatarra con la presencia de la obesidad y el desarrollo de enfermedades crónico-degenerativas asociadas con una desequilibrada ingesta de alimentos, que ahora representan en México un factor de alta vulnerabilidad y muerte ante el padecimiento de covid-19.

En América Latina, según la Pan American Health Organization (PAHO), países como Bolivia y Perú, donde las ventas de alimentos ultraprocesados son pequeñas y la comida tradicional todavía es predominante, registran los menores promedios de índice de sobrepeso, obesidad y masa corporal; en contraste, México y Chile, donde las ventas de alimentos ultraprocesados son elevadas, presentan los valores más altos del índice de masa corporal [PAHO, 2016].

De acuerdo con la PAHO [2016], en el año 2018, cada mexicano compró en promedio 214 kilos de alimentos ultraprocesados, lo que representó casi el doble del consumo promedio en Brasil y Colombia. En cuanto a la comida rápida, al cierre de 2019, el país se ubicó en el séptimo lugar a nivel mundial en cuanto a gasto per cápita en este tipo de platillos [Euromonitor, 2020], lo que refleja el incremento del gasto en alimentos y bebidas consumidas fuera del hogar que, de acuerdo con las

encuestas de ingresos y gastos de los hogares, aumentó 6.9% en el periodo de 2000 a 2018.

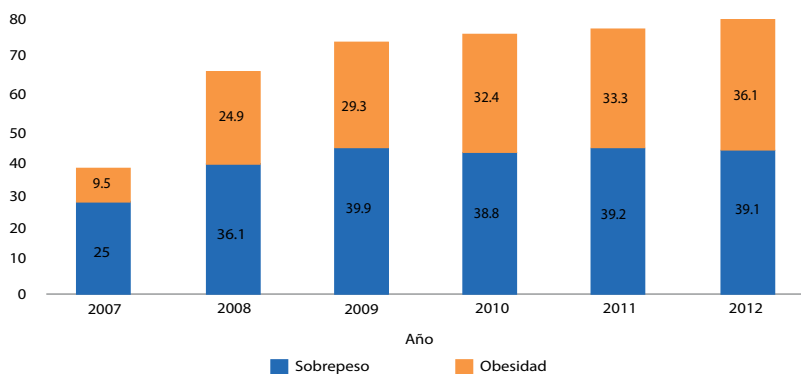
En México el consumo per cápita de comida chatarra ascendió a 212 kilos, equivalentes a 0.58 kg (580 gramos) diarios, y el país se consolidó como el mayor consumidor de bebidas azucaradas y refrescos a nivel mundial ya que cada mexicano consumió 184.9 litros en promedio [Euromonitor, 2020]. La situación es más grave en algunas regiones como Chiapas; en 2019, en promedio, cada persona de la entidad bebió 821 litros de bebidas azucaradas, cantidad que es 5.4 veces mayor que el promedio nacional (150 litros), 8.2 veces mayor que el promedio en Estados Unidos (100 litros) y 32.8 veces mayor que el promedio mundial (25 litros) [Conacyt, 2020].

La obesidad y las enfermedades asociadas con este padecimiento son ya un problema de salud pública en México que afecta a todos los grupos de edad. La obesidad infantil aumentó en años recientes, aunque el problema está presente también en la población adolescente y en edad preescolar. No obstante, adquiere mayor magnitud al analizar la carga atribuible solo en adultos. Entre 1988 y 2018, la prevalencia combinada de sobrepeso y obesidad se duplicó al pasar de 34.5 a 75.2%; el mayor incremento se presentó en los noventa. Sin embargo, la dinámica es distinta para ambos factores: el sobrepeso creció 56.4%, al pasar su prevalencia de 25 a 39.1% durante el periodo, mientras que la obesidad se disparó 280%, si consideramos su cambio de prevalencia, de 9.5% al inicio del periodo, y de 36.1% al final (gráfica 2).

Las consecuencias del sobrepeso y la obesidad se reflejan en un deterioro crónico de la salud de la población que afecta principalmente el sistema inmunológico e implica fallecimientos a edades tempranas; esto vulnera el sistema de salud al destinarse gran cantidad de recursos para su atención médica, reduce los ingresos de los enfermos y afecta la relación ingreso-gasto de los hogares. En el periodo 2000-2019 el número de defunciones totales por enfermedades asociadas con el sobrepeso

y la obesidad aumentó: las muertes por cánceres, osteoartritis, problemas cardiovasculares y diabetes mellitus crecieron 44.5, 44.1, 95.0 y 133.9%, respectivamente (cuadro 2).

Gráfica 2. México: prevalencia nacional de sobrepeso y obesidad en población mayor de 20 años, 1988-2018



Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut) elaborada por el Instituto Nacional de Salud Pública de México.

Las enfermedades relacionadas con el alto consumo de alimentos ultraprocesados aumentan el riesgo de enfermarse gravemente de covid-19, una enfermedad originada por el coronavirus SARS-COV-2, que provoca alteraciones respiratorias, como el resfriado común o el síndrome respiratorio agudo grave. Los estudios científicos señalan que las personas pueden presentar síntomas de covid-19 extremos o leves, o, bien, no registrar ninguno; son más vulnerables aquellas en edades avanzadas o quienes tienen ciertas enfermedades crónicas preexistentes, que incluyen diabetes, hipertensión, enfermedades cardiovasculares, pulmonares, renales o hepáticas, o inflamación crónica, asociadas con una mala alimentación [Dietz y Santos-Burgoa, 2020].

La obesidad, por tanto, representa un factor determinante de mayor vulnerabilidad a covid-19; en el mundo se registra una alta frecuencia de obesidad entre pacientes ingresados en terapia intensiva y en aquellos que mueren. En México, sin embargo, este padecimiento conlleva un mayor riesgo, y se eleva en relación con el promedio

Cuadro 2. México: defunciones totales por enfermedades atribuibles al sobrepeso y la obesidad, 2000-2019 (personas y porcentaje)

Indicador/año	2000	2005	2010	2015	2019	TC Periodo
Cánceres*	7,047	7,834	8,581	9,468	10,184	44.5 %
Osteoartritis	118	161	152	164	170	44.1 %
Enfermedades cardiovasculares	55,684	65,116	83,074	94,639	108,579	95.0 %
Diabetes mellitus	39,060	56,163	69,186	80,054	91,352	133.9 %

*Incluye cáncer de esófago, mama, páncreas, cervicouterino, colon y recto.

Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Salud.

mundial. Como se ha mencionado, casi 80% de la población adulta en el país presenta algún grado de prevalencia de sobrepeso u obesidad y, además, el número de defunciones por enfermedades relacionadas con este padecimiento ha crecido de modo notable en los últimos años. De acuerdo con cifras oficiales, hasta ahora, siete de cada 10 muertes por covid-19 en el país presentaban alguna enfermedad crónica.

Al 22 de mayo del presente año, México registra casi 60 548 casos confirmados de covid-19, a los que se suman, a partir de ahora, 3 000 casos por día, además de un total de 6 586 muertes por este padecimiento. La mayor parte de estos casos se localizan en las entidades federativas que aglomeran mayor población: Ciudad de México con 20.57% y Estado de México con 12.50%, que en conjunto albergan una tercera parte del total nacional. Estas localizaciones territoriales coinciden con ser los espacios donde más se ha expandido la oferta alimentaria industrializada y reorientado los patrones de consumo [INSP, 2020].

Para revertir la vulnerabilidad ante la presencia de posibles pandemias futuras, el Estado mexicano debe implementar políticas

orientadas a regular la oferta alimentaria industrializada y mejorar las condiciones de salud entre la población a partir de fomentar y posibilitar el acceso a alimentos saludables que reduzcan la tendencia creciente de la obesidad. Para ello, es estratégico recuperar la autosuficiencia y soberanía alimentarias.

CONCLUSIONES

Existe una alta correlación entre el consumo de alimentos con alto grado de procesamiento y la comida rápida, y la obesidad y las enfermedades derivadas de este padecimiento. El enfoque de la demanda es limitado para explicar el fenómeno de la obesidad, en tanto que no puede sostenerse la idea de que el consumidor, actuando de manera consciente y con información perfecta en el mercado, como plantea, sea quien demande en exceso alimentos que son nocivos para su salud, provocan obesidad y desarrollan padecimientos derivados de esta condición. La explicación de los cambios en el consumo de alimentos, y los subsecuentes crecimiento y reproducción de la obesidad, se encuentra en el lado de la producción, es decir, la forma en que la oferta alimentaria determina y modela las elecciones de consumo de los individuos, a partir de establecer una sobreoferta de ultraprocesados.

En México, a partir de la firma del TLCAN, se presenta la estandarización, homogeneización y expansión de una oferta de alimentos con alto grado de procesamiento; de manera paralela, se incrementan los niveles de obesidad y el número de defunciones por el padecimiento de enfermedades asociadas, principalmente diabetes mellitus. Por tanto, es justo esta sobreoferta y la incapacidad del consumidor para elegir de manera soberana, lo que explica la reproducción de la obesidad, la alta vulnerabilidad y elevadas tasas de muerte por covid-19 que experimenta el país actualmente. El crecimiento de la

obesidad afectará las posibilidades de desarrollo económico y debilitará aún más las finanzas del sector salud de no implementarse políticas públicas correctivas encaminadas a regular la oferta y sus contenidos, además de informar los riesgos que su consumo conlleva.

REFERENCIAS

- Conacyt [2020]. Somos lo que bebemos: impacto de las bebidas azucaradas en los pueblos originarios de Chiapas, <<https://bit.ly/34EeNci>>, 17 de octubre de 2020.
- Dietz, W. y Carlos Santos-Burgoa [2020]. "Obesity and its implications for covid-19 mortality", *Obesity*, 28(6):1005-1006.
- Euromonitor [2020]. Base de datos global de investigación de mercado. Euromonitor consulting, <<https://bit.ly/31Yt6qn>>, 18 de octubre de 2020
- Gasca, J. y F. Torres [2014]. "El control corporativo de la distribución de alimentos en México", *Revista Problemas del Desarrollo*, 45(176):133-155.
- Inegi [2018]. Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte, México SCIAN 2018, México, Inegi.
- Inegi/INSP (Instituto Nacional de Salud Pública)/Secretaría de Salud [2020]. Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2018. Presentación de resultados, <<https://bit.ly/2HFpYZH>>, 9 de diciembre de 2020.
- Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) [2020]. Información sobre covid-19. Mapa en tiempo real de casos de covid-19 por la Universidad Johns Hopkins, <<https://bit.ly/37XCMp0>>, 22 de mayo de 2020.
- Meléndez, J. y L. Aboites [2015]. "Para una historia del cambio alimentario en México durante el siglo xx. El arribo del gas y la electricidad a la cocina", *Revista de Historia Iberoamericana*, 8(2):76-101.
- Monteiro, C. y G. Cannon [2012]. El gran tema en nutrición y

salud pública es el ultra-procesamiento de alimentos. Brasil, Centro de Estudios Epidemiológicos en Salud y Nutrición de la Universidad de São Paulo.

OMS [2020]. Obesidad y sobrepeso, <<https://bit.ly/3efqSrt>>, 3 de septiembre de 2020.

PAHO [2016]. Ultra-processed food and drink products in Latin America: Trends, impact on obesity, policy implications, Washington, D. C., PAHO.

The World Bank [2020]. Obesity. Health and economic consequences of an impending global challenge, Washington, D. C., The World Bank Group.

Torres, F. [2012]. "El abasto de alimentos en México: hacia una transición económica y territorial", Revista Problemas del Desarrollo, 42(166):63-84.

14. INEQUIDAD EN SALUD, POBREZA Y COVID-19 EN PERSONAS MAYORES*

Abraham Granados Martínez**

INTRODUCCIÓN

El Síndrome Respiratorio Severo Agudo Coronavirus (SARS-cov-2), causante de la enfermedad de covid-19, se presentó a finales de 2019 en China y el 11 de marzo de 2020 se consideró pandemia. Todavía hace falta mucho por conocer y comprender de este coronavirus. No obstante, hay evidencia de sus repercusiones desiguales entre la población a la covid-19, como de muchas otras enfermedades, debido a las inequidades en salud, consecuencia de factores socioeconómicos que suelen ser un riesgo importante para gran parte de la población mundial.

La enfermedad de covid-19 parecía impactar de forma aleatoria a la población, sin distinguir condiciones sociales y económicas. Se dieron a conocer contagios de personas públicas, como actores, deportistas, empresarios y políticos. Sin embargo, al avanzar la propagación y declararse pandemia, se manifestaron las inequidades en el riesgo de contraer y padecer la enfermedad.

* El presente capítulo fue entregado para su publicación en mayo de 2020. Investigación realizada gracias al Programa UNAM-PAPIIT IA300420 "Inequidades socioeconómicas y de la salud: análisis desde la interseccionalidad".

** Investigador asociado del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

En cuanto se conoció la alta velocidad de transmisión y los gobiernos sugirieron o impusieron cuarentenas a la población, las personas de mayores recursos se aislaron en yates o mansiones dotadas del confort necesario para mantenerse durante el tiempo necesario. Asimismo, otro grupo poblacional con trabajos formales y al que su actividad se lo permitía comenzaron a trabajar desde sus hogares. Sin embargo, otra parte importante de la población fue afectada ante la suspensión de sus actividades laborales al detenerse la actividad económica, mientras que otro sector de trabajadores no cesó su actividad laboral remunerada por participar en sectores esenciales para el funcionamiento económico o por la imposibilidad de dejar de recibir ingresos para sobrevivir.

Ello enfatizó la segregación social por grupos de la población por su actividad laboral: quienes mantuvieron sus trabajos a distancia (en sus hogares), con respecto a quienes conviven con el riesgo del contagio a diario al trabajar en actividades esenciales, sectores regularmente más desfavorecidos y con carencias sociales.

Además, las amplias desigualdades sociales y de salud que prevalecen en México, como en América Latina, conllevan el incremento de las enfermedades crónicas, como la diabetes y la hipertensión, así como los retos para atender las inequidades en salud que nacen en las propias desigualdades de la sociedad y en la organización institucional del sector gubernamental [Monteiro de Andrade et al., 2015].

LA ENFERMEDAD DE COVID-19

La enfermedad de covid-19 se conoció a fines de diciembre de 2019 y para marzo de 2020 llegó a ser una pandemia. Actualmente se registran cerca de 5 millones de personas contagiadas y una tasa de

letalidad de 6.6 % [WHO, 2020].¹ Las estrategias para reducir los efectos de la pandemia son diversas por países.

El contagio a la enfermedad de covid-19 parecer ser relativamente más aleatorio que los fallecimientos por esta pandemia. Aun en un escenario cercano a la distopía, en donde toda la población, tarde o temprano, se contagie del virus SARS-COV-2, parece que las afectaciones serán inequitativas. Se podría esperar que más adelante, de acuerdo con Giesecke [2020], toda la población estará expuesta a la covid-19 y la mayoría se contagiará. Poco se podría hacer para evitar esta propagación; a pesar de las restricciones a la movilidad y el distanciamiento social, argumenta el autor, solamente se lograrían retrasar los casos graves y para el mediano plazo las cifras de fallecimientos podrían ser homólogas entre países con características similares, independientemente de las medidas realizadas.

No obstante, hay otras perspectivas que identifican que la enfermedad de covid-19 repercute en el incremento de las desigualdades, consecuencia del abandono de los servicios públicos, lo cual debilita la capacidad de diversas sociedades para solventar choques externos y conduce a que las vulnerabilidades alcancen el grado de crisis. Así, se espera que las personas más afectadas sean las pertenecientes a minorías raciales y étnicas, migrantes y quienes cuentan con limitada protección laboral y carecen de servicios médicos adecuados [The Lancet, 2020a].

Hasta ahora hay la certeza de que la enfermedad de covid-19 tiene repercusiones diferenciadas por grupos de población. En Estados Unidos quedaron expuestas las inequidades en el sistema de salud; en distintas ciudades, como Nueva York, la población afroamericana ha padecido los efectos del

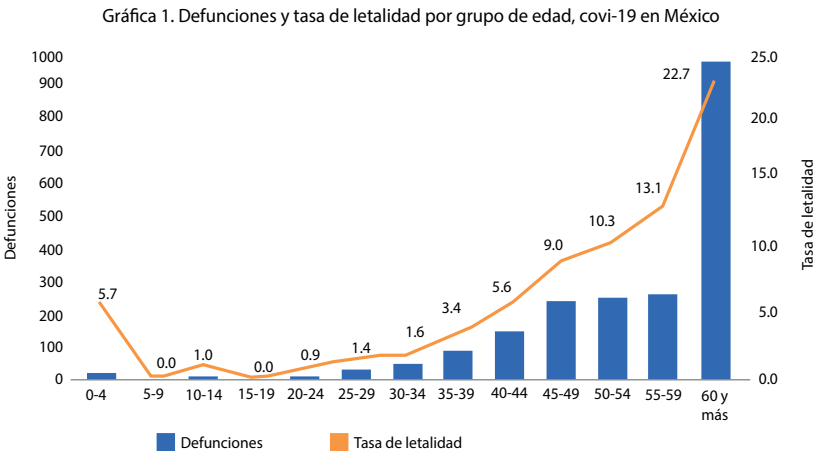
¹ Al 22 de mayo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) cuantifica 4 993 470 personas contagiadas y 327 738 fallecidas por covid-19 en todo el mundo [WHO, 2020].

virus SARS-COV-2 de forma más intensa, con más fallecimientos en comparación con la población total, como resultado de que la pandemia exagera las desigualdades ya existentes en la sociedad [Dorn et al., 2019].

Además, el contexto de cada nación contribuye a agravar el riesgo, ya que en países socioeconómicamente frágiles, como es el caso de México, las políticas de cierre de la actividad económica agudizan las inequidades en salud y se tiene alto riesgo de agravar el círculo vicioso entre pobreza e inadecuado estado de salud [The Lancet, 2020b].

COMORBILIDADES Y COVID-19 EN MÉXICO

En México se registra que cerca de la mitad de las defunciones consecuencia del SARS-COV-2 se presentaron en personas de 60 y más años, las cuales concentran 48.9% del total desde el 19 de marzo, cuando se presentó el primer fallecimiento por covid-19 en el país, hasta el 1 de mayo de 2020 (gráfica 1).

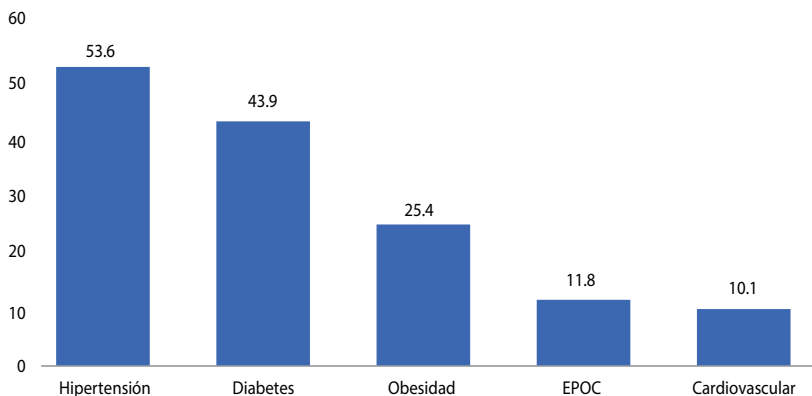


Fuente: Secretaría de Salud, datos al 1° de mayo de 2020.

Por su parte, la tasa de letalidad de la covid-19 para la población en México es de 9.5% [Secretaría de Salud, 2020];² este indicador muestra la proporción de personas fallecidas en relación con las personas contagiadas al 1 de mayo de 2020.³ Es relevante que la tasa de letalidad se comienza a elevar conforme se incrementa la edad de la población; para el grupo de 50-54 años rebasa 10.0% y para personas de 55 a 59 años llega a más de 13.0%, en tanto que para la población de 60 y más años alcanza 22.7%, lo cual resulta de alto riesgo para este sector de la población (gráfica 1).

Por su parte, las comorbilidades asociadas con los fallecimientos por covid-19 para la población de 60 años y más son principalmente la diabetes, la hipertensión y la obesidad, y en menor medida se encuentran la enfermedad pulmonar obstructiva crónica (EPOC) y las enfermedades cardiovasculares (gráfica 2).

Gráfica 2. Porcentajes de comorbilidades, defunciones por covid-19, México



Fuente: Secretaría de Salud, datos al 1° de mayo de 2020.

² Se consideran datos reportados por la Secretaría de Salud y no estimaciones.

³ De acuerdo con datos oficiales, se reportan 20 739 personas contagiadas y 1 972 fallecidas por covid-19 al 1 de mayo de 2020 [Secretaría de Salud, 2020].

Destaca la hipertensión, ya que más de la mitad de las personas de 60 y más años que fallecieron por covid-19 la padecían, seguida por la diabetes, que la tenían dos de cada cinco personas fallecidas por la pandemia (gráfica 2).⁴

Resulta claro cómo la distribución de los fallecimientos por covid-19 en México, como en todo el mundo, se concentra en las personas mayores. No obstante, al interior de este grupo se registran diferencias en padecimientos como consecuencia de las inequidades en salud. En este capítulo se revisan dos enfermedades asociadas con el riesgo de complicarse al contraer el virus SARS-COV-2: la hipertensión y la diabetes; así como para dos grupos de población: quienes están en condición de pobreza por ingresos y quienes no están en esa situación.

ENFERMEDADES CRÓNICAS Y POBREZA: POBLACIÓN DE 60 AÑOS Y MÁS

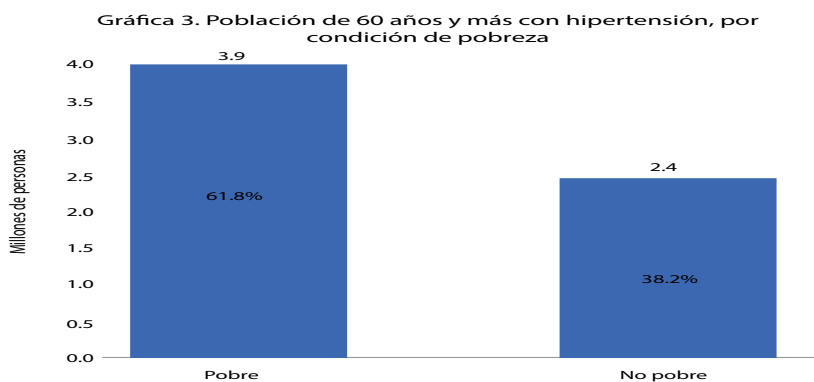
La población de 60 años y más enfrenta más riesgo por la covid-19, el cual potencializan, tanto las enfermedades prevalentes, como las condiciones de pobreza.

Para esta revisión se utilizó información del Estudio Nacional de Salud y Envejecimiento en México (Enasem) de 2015. Para ello, se dividió a la población de 60 años y más en condición de pobreza, con base en la línea de pobreza por ingresos definida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [Coneval, 2020].⁵

⁴ Las comorbilidades más importantes relacionadas con covid-19 para el total de la población también son hipertensión (43.4%), diabetes (39.9%) y obesidad (29.9%), aunque la proporción de personas con estos padecimientos cambia en relación con la población de 60 y más años [Secretaría de Salud, 2020].

⁵ La línea de pobreza por ingresos se estima con base en el valor total de la canasta alimentaria y la canasta no alimentaria por persona al mes, diferenciadas entre localidades rurales y urbanas [Coneval, 2020].

Se identifica que gran parte de la población de 60 años y más tiene hipertensión, lo cual por sí mismo ya representa un riesgo elevado para este grupo de personas. Para 2015, la mitad de la población de 60 años y más tenía hipertensión, es decir, 6.4 millones de personas (UTMB et al., 2020).⁶ Sin embargo, esta distribución es desigual por condición de pobreza, ya que 3.9 millones de personas de 60 años y más en pobreza la padecía, esto es, más de 60.0% de la población con esta enfermedad se encontraba en pobreza (gráfica 3).⁷



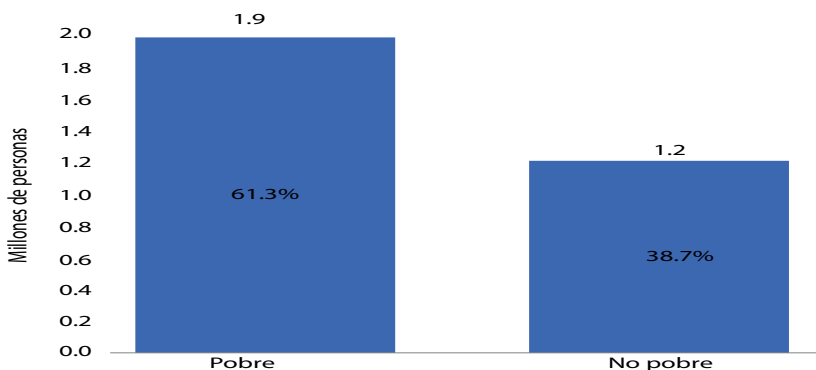
Fuente: elaboración propia con datos del Enasem 2015.

En relación con la diabetes, aunque se registran menos personas de 60 años y más con este padecimiento respecto de la hipertensión, 3.2 millones de personas de este grupo de edad padece diabetes, la mayoría de las cuales estaba en condición de pobreza: 1.9 millones de personas de 60 años y más, es decir, 61.3% del total de personas con este padecimiento crónico (gráfica 4).

⁶ El Enasem se realiza con personas adultas de 50 años y más en México [UTMB et al., 2020]. Para esta investigación se utiliza población de 60 años y más debido a la concentración de personas afectadas por el SARS-COV-2.

⁷ De acuerdo con el Coneval, 9.7% de la población de 65 años y más tiene carencia por acceso a los servicios de salud en 2018 [Coneval, 2019].

Gráfica 4. Población de 60 años y más con diabetes, por condición de pobreza



Fuente: elaboración propia con datos del Enasem 2015.

En suma, la población de 60 años y más en condición de pobreza enfrenta más riesgos de padecer efectos negativos por la pandemia de covid-19, como resultado de sus padecimientos crónicos. Además, para quienes todavía participan en el mercado de trabajo se suman las precariedades laborales y las limitaciones de mantenerse en cuarentena por la necesidad de obtener ingresos.

CONSIDERACIONES FINALES

Los efectos económicos y sociales de la pandemia causada por el SARS-COV-2 son amplios y complejos, aún más para países como México, con un sistema de salud endeble e inequitativo. Para Giesecke [2020] la tarea más relevante no es detener la propagación, ya que es una enfermedad sumamente infecciosa y de contagio inmediato; en cambio, el reto está en ofrecer a las víctimas la atención médica óptima.

Desde otra perspectiva, se sugiere focalizar acciones de política pública en las personas más desprotegidas en el entendido de que

“El SARS-COV-2 afecta preferentemente a aquellos que son más vulnerables, menos recompensados y más invisible para aquellos con poder” [Horton, 2020: 1410], en especial las personas mayores, con enfermedades crónicas y en condición de pobreza.

Finalmente, se reconoce que los gobiernos son responsables de las deficiencias en la salud pública y sus respuestas a la pandemia de covid-19 son, en última instancia, decisiones políticas [Wenham, 2020]. En adelante, para México será prioritario mejorar el sistema de salud, prevenir enfermedades crónicas y centrar el gasto público en reducir inequidades.

REFERENCIAS

- Coneval [2019]. Medición de la pobreza. Anexo estadístico 2018, <<https://bit.ly/2JilLKB>>.
- Coneval [2020]. Líneas de pobreza por ingresos, México, Coneval.
- Dorn, Aaron van, Rebecca E. Cooney y Miriam L. Sabin [2019]. “Covid-19 exacerbating inequalities in the U. S.”, *The Lancet*, 395(10232):1243-1244, <[https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30893-X](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30893-X)>.
- Giesecke, Johan [2020]. “The invisible pandemic”, *The Lancet*, 395(10238), <[https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)31035-7](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)31035-7)>.
- Horton, Richard [2020]. “Offline: A global health crisis? No, something far worse”, *The Lancet*, 395(10234), <[https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)31017-5](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)31017-5)>.
- Monteiro de Andrade, Odorico, Alberto Pellegrini y Ligia Malagón de Salazar [2015]. “Determinantes sociales de la salud, cobertura universal de salud y desarrollo sostenible: estudios de caso en países latinoamericanos”, en *Medic Review*, 17(S1):53-61, <<https://bit.ly/31ZjdZr>>.

- Secretaría de Salud [2020]. Información referente a casos covid-19 en México, <<https://bit.ly/31VANxA>>.
- The Lancet [2020a]. "Covid-19: remaking the social contract", en The Lancet, 395(10234), <[https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30983-1](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30983-1)>.
- The Lancet [2020b]. "The gendered dimensions of covid-19", en The Lancet, 395(10231), <[https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30823-0](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30823-0)>.
- UTMB / INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) / UW (Universidad de Wisconsin) / Inger (Instituto Nacional de Geriátría) / INSP (Instituto Nacional de Salud Pública) / UCLA (Universidad de California Los Ángeles) [2020]. Estudio Nacional de Salud y Envejecimiento en México (Ensem), <<https://bit.ly/2TG5VfQ>>.
- Wenham, Clare [2020]. "Modelling can only tell us so much: politics explains the rest", en The Lancet, 395(10233), <[https://doi.org/10.1016/s0140-6736\(20\)30814-x](https://doi.org/10.1016/s0140-6736(20)30814-x)>.
- WHO [2020]. Coronavirus disease (covid-2019). Situation Report-123, <<https://bit.ly/39PAIQF>>.

15. PRESUPUESTO FEDERAL Y SALUD PÚBLICA MEXICANA EN EL CONTEXTO DE LA COVID-19*

Ernesto Bravo Benítez**

INTRODUCCIÓN

El presente ensayo es un avance de investigación en torno a las consecuencias económicas y presupuestales que está teniendo en México la pandemia de covid-19,¹ así como la forma en que la presente administración —por medio de las secretarías de Salud, de Economía y la de Hacienda y Crédito Público (SHCP)— ha respondido para hacer frente al meteoro sanitario y sus tendencias recesivas en el plano económico, con un plan de acción económica que en la parte médica ha tenido que atender una infraestructura hospitalaria, a fin de optimizarla. Esto, debido al descuido de que fue objeto por parte de los gobiernos neoliberales, que privilegiaron el mercado, por encima de cualquier otra consideración, incluida la salud y las condiciones de vida de los grupos más vulnerables, e impidieron que el gasto público federal en el rubro de la salud fuera de 6% del producto interno bruto (PIB), como lo recomienda la Organización Mundial de la Salud [OMS, 2018], el cual llegó escasamente a la mitad de

* El presente capítulo fue entregado para su publicación en mayo de 2020.

** Investigador asociado adscrito a la Unidad de Investigación en Estudios Hacendarios y del Sector Público, del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

¹ La covid-19 es la enfermedad infecciosa causada por el coronavirus, descubierto recientemente. Tanto este nuevo virus, como la enfermedad que provoca eran desconocidos antes de que estallara el brote en Wuhan (China), en diciembre de 2019. Ahora la covid-19 es una pandemia que afecta a muchos países de todo el mundo.

dicha cifra.

El marco metodológico que se utiliza para el análisis se basa en la economía pública con una perspectiva lakatosiana, haciendo uso intensivo de información fáctica oficial acotada al ámbito federal y subnacional, así como fuentes secundarias. En este sentido, el trabajo se divide en cuatro apartados: el primero, de carácter meramente introductorio; el segundo es de tipo teórico-conceptual; el tercero se concentra en el análisis del efecto económico y de la respuesta médica-presupuestal por parte del gobierno federal; en tanto que el último se dedica a las conclusiones y recomendaciones de política pública en un escenario presupuestalmente restrictivo en el que el endeudamiento público no es una opción para la actual administración.

ENFOQUES SOBRE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO Y LA SALUD PÚBLICA

Existen en la bibliografía económica diversos enfoques a favor de la intervención del Estado en la economía, entre los que destacan el institucionalismo económico, el neoinstitucionalismo, el evolucionismo económico, la nueva economía política y la economía pública. Sin embargo, también se tienen los enfoques escépticos a dicha intervención, de los que sobresalen el análisis neoclásico convencional, la economía por el lado de la oferta y la escuela austriaca, como los más importantes.

Puede afirmarse que la economía pública es un enfoque teórico que analiza la economía del sector público, pero desde una perspectiva amplia e integrada que relaciona el análisis convencional de gasto, ingreso y deuda pública, así como el federalismo fiscal, la empresa pública, la regulación, el aseguramiento y el desarrollo económico [Ayala, 2000], entre otros, y se auxilia de los aportes teóricos de la economía del bienestar, la elección pública y la técnica denominada

análisis costo-beneficio y costo-eficiencia.

La economía pública permite analizar temas relacionados con las políticas públicas en áreas como la economía de la salud, la infraestructura, la educación, la seguridad y asistencia social, poniendo énfasis en el tema de las fallas de mercado, pero también en las fallas del Estado [Stiglitz, 2003]. Así, su esquema de análisis es más robusto y completo, ya que cuenta con la teoría de la elección pública que pone énfasis en las fallas del Estado, así como la economía del bienestar que profundiza sobre las fallas del mercado; mientras que el análisis neoclásico convencional y la economía austriaca se manifiestan a favor del Estado mínimo y, en menor medida, la economía del ofertismo, sin conceder ningún mérito a la intervención gubernamental para la resolución de las fallas de mercado, las cuales, en efecto, existen y en el caso de los países en vías de desarrollo —a los que México pertenece— se amplifican, son ubicuas y afectan también al sector de la salud.²

Fallas de mercado en la salud

El bien de la salud es un bien privado, ya que para su provisión se incurre en altos costos marginales y su consumo es fácilmente excluible, por lo que en condiciones ideales los mercados competitivos garantizarían un suministro eficiente, en el sentido de Pareto. Sin embargo, dicho escenario no se presenta en la realidad por la existencia de múltiples fallas del mercado, que producen resultados individual y socialmente no satisfactorios. Las principales fallas de mercado se

² Entre las principales fallas del mercado se encuentra la falta de competencia, la existencia de externalidades, los bienes públicos, los mercados segmentados y los problemas de información, mientras que las fallas de gobierno se enmarcan en problemas de información, dificultades para controlar a la burocracia y al sector privado, así como en los procesos político-electorales.

relacionan [Balsa y Dubra, 2007; Ortún, 2017] con problemas como:

- Información imperfecta: los pacientes compran conocimientos e información de los doctores, por lo cual el Estado emite concesiones o licencias que certifican ese conocimiento para evitar abusos.
- Competencia limitada: la diversidad de servicios médicos dificulta la comparación de precios y calidad, además de que la competencia entre médicos y hospitales es reducida.
- Ausencia de ánimo de lucro: el papel de las organizaciones sin fines de lucro complica el funcionamiento de este mercado, ya que no consideran prioritario la minimización del costo y la maximización de beneficio, lo cual se acrecienta por la forma en que, tanto compañías de seguros, como estados reembolsan los gastos de la atención por altas que sean estas sumas.

El bien salud se concibe como preferente, motivo por el que se considera socialmente positivo que el individuo consuma cantidades mayores a las que él pueda juzgar conveniente,³ además de que existe el problema de la pobreza, que es un argumento ético que se esgrime en favor de la provisión pública. para no limitar su consumo a quienes no tienen ingresos suficientes, proveyéndose bajo el criterio del igualitarismo específico. En este sentido, el bien salud debe proveerse públicamente porque ayudar a salvar vidas humanas reduce la pérdida de horas hombre, a la vez que contribuye a mantener ambientes sanitarios asequibles a nivel individual y comunitario, así como entre países y continentes. Lo anterior permite un control relativamente manejable del surgimiento de las pandemias, las cuales se difuminan fácilmente en contextos globalizados y

³ Un bien preferente es aquel cuyo consumo no depende solo de las decisiones del consumidor, sino de un tercero que es el Estado, el cual le impone mayores niveles de consumo porque juzga que el consumidor no tiene la información suficiente para optimizar dichos consumos en el tiempo.

pueden llegar a generar crisis económicas de carácter sistémico como la que actualmente se vive por la pandemia de covid-19.

Fallas de la intervención del Estado en la salud

El Estado tiene fallas en su intento de propiciar la eficiencia económica al intervenir en los sectores económicos en que existen fallas de mercado, lo que también se presenta en el área de la salud [IMCO, 2020; Ortún, 2017];⁴ algunas de ellas son:

- El hecho de tener mayores costos del personal sanitario público frente al privado, el exceso de personal en los centros públicos, la menor eficiencia de los centros públicos en los servicios no sanitarios (restauración, mantenimiento, limpieza, etcétera).
- Dado que el sector salud paga a muy largo plazo, los precios de los consumos son superiores a los de la iniciativa privada; existe ausencia de incentivos por la eliminación de la competencia, la imposibilidad de quiebra y la discriminación según rendimientos y méritos (estabilidad laboral garantizada).
- Énfasis en la legalidad, que impide la preocupación por la eficiencia, así como internalidades o conversión en público del interés particular.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SALUD

La política pública de salud se rige por parámetros internacionales que enmarcan los esfuerzos de los gobiernos nacionales y subnacionales para resolver las fallas de mercado y de

⁴ Las fallas más comunes de la intervención del Estado en la economía están relacionadas con problemas de información limitada, dificultad para regular a los agentes privados, problemas para controlar a la burocracia y problemas derivados de los procesos político-electorales.

gobierno presentes en el sector, y de esa manera alinear esfuerzos tratando de garantizar la consecución de los objetivos en los plazos establecidos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en su Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ADS) [ONU, 2020a], lo que redundará en el mejoramiento sustancial de las condiciones de vida, una menor pérdida de vidas humanas y menos trastornos mentales.

Enfoque de derechos humanos de la ONU sobre salud

La ADS de la ONU ubica en su numeral 3, de los 17 que la integran, el derecho que tiene cualquier ser humano a los servicios de salud; aspecto por lo cual es deber de todos los gobiernos garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades, delegando en la Organización Mundial de la Salud (OMS) la misión de tutelar que los países que forman parte de dicha institución cumplan con ese compromiso, y concentrando sus esfuerzos en una agenda de acción muy completa.⁵ Sin embargo, aunque en ninguno de los numerales en que, a su vez, se desglosa el objetivo 3 de la ADS, en una concepción más amplia de salud sí existe una definición oficial de salud mental, por parte de la OMS basada en un enfoque de derechos humanos a partir de: “el estado de bienestar, en el cual el individuo es consciente de sus propias capacidades, puede afrontar las tensiones normales de la vida, puede trabajar de forma

- ⁵ La Constitución de la OMS afirma que “el goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano; el derecho a la salud incluye el acceso oportuno, aceptable y asequible a servicios de atención de salud de calidad suficiente” [OMS, 1946].
- No obstante, unos 100 millones de personas de todo el mundo son empujadas cada año a vivir por debajo del umbral de pobreza, como consecuencia de los gastos sanitarios; los grupos vulnerables y marginados de las sociedades suelen tener que soportar una proporción excesiva de los problemas sanitarios.

productiva y fructífera y, es capaz de hacer una contribución a su comunidad” [OMS, 2001, 2013b].

Las alteraciones de la salud mental incluyen depresión, bipolaridad, ansiedad, anorexia, bulimia, autismo, déficit de atención y desórdenes por abuso de sustancias, como el alcohol y las drogas. A nivel mundial el número de personas que viven con depresión creció 18.4% entre los años 2005 y 2015; en este sentido, el incremento reciente de la población con enfermedades mentales provocó que la OMS [2001] dedicara su informe anual de la salud mundial a la atención de la salud mental.⁶ De esta manera, los trastornos de la depresión son la primera causa de incapacidad en el mundo, mientras que los de ansiedad son la sexta, y cerca de 80% de ellos ocurren en países de ingreso bajo y medio.⁷

Por lo que respecta a las regiones de América Central y del Sur, los trastornos de la depresión son la primera causa de incapacidad, mientras que en México las cifras muestran

⁶ El exiguo gasto en salud mental que México eroga como país arroja un panorama nacional limitado en términos de infraestructura médica para atender a cerca de 130 millones de habitantes; así, en el año 2018 se contaba con un equipamiento para la prestación del servicio compuesto por: 51 centros integrales de salud mental, 32 hospitales psiquiátricos para atender a 4000 pacientes, 54 villas de transición hospitalaria; 19 estados cuentan con 10% de hospitales generales con al menos una cama de psiquiatría y 26 entidades cuentan con la infraestructura para atender a la población afectada. Desafortunadamente la mayor parte del gasto en salud mental que se ha ejercido en los últimos años a nivel nacional se ha hecho en la parte reactiva más que en la preventiva [Méndez, 2017] . Dicha trayectoria fragiliza el desempeño de la prestación de estos servicios, sobre todo cuando se presenta una pandemia o crisis de escala global o nacional, como la que se vive en México en el marco de la covid-19.

⁷ Las enfermedades mentales impactan y generan costos, tanto a nivel individuo (personal), como a nivel colectivo (sociedad). Para conocer las implicaciones que tienen las cifras de incidencia de salud mental en materia de salud personal, es necesario hacer referencia a los años perdidos por enfermedad, calculados por la OMS, que, como su nombre lo indica, se definen como el número de años de vida sana que se pierde por concepto de alguna enfermedad [OMS, 2017]. Las cifras recientes en México muestran que 8.5% de los años perdidos por enfermedad se deben a trastornos de la depresión [Gómez-Dantes et al., 2016].

que en el año 2015 más de 4.9 millones de personas vivían con depresión, lo que representa 4.2% de la población nacional [Méndez, 2017]. En el continente americano es la Organización Panamericana de la Salud (OPS) la que tiene la representación para velar que se cumpla con la ADS, basándose en un protocolo encaminado a unir esfuerzos a nivel continental con la finalidad de identificar dichas afecciones en el marco lógico definido por la OMS.⁸

La salud en México y sus compromisos internacionales

Según lo estipulado por el artículo 4º constitucional, el acceso a los servicios de salud en México es un derecho humano fundamental básico en la vida de las personas y de la sociedad, debido a que está en el centro de su reproducción; esto lo convierte en uno de los principales aspectos de la vida pública, y da pie al establecimiento de políticas públicas por parte del Estado, el cual fija los criterios para la prestación de estos servicios entre los diversos sectores. Nuestro país está en vías de desarrollo y pertenece a la ONU, pero también a diversas organizaciones multilaterales, como la OCDE, que lo hicieron asumir compromisos internacionales en diversas áreas, como la de la salud; desafortunadamente, no asigna recursos presupuestales suficientes para su atención, ya que solo destina 3% de su PIB, cuando la OMS recomienda para una nación de nuestras características, invertir al menos 6% en dicho indicador [OPS, 2017; Coneval, 2018].

⁸ "La OPS es la organización internacional especializada en salud pública de las Américas. Trabaja cada día con los países de la región para mejorar y proteger la salud de su población. Brinda cooperación técnica en salud a sus países miembros, combate las enfermedades transmisibles y ataca los padecimientos crónicos y sus causas, fortalece los sistemas de salud y da respuesta ante situaciones de emergencia y desastre" [OPS, 2020].

Con base en lo anterior, puede afirmarse que el gasto presupuestal de 3% del PIB representa solo 55% del gasto en dicho sector, ya que el restante 45% proviene del sector privado [Coneval, 2018] y asciende a 2.5% de dicho indicador. A su vez, el gobierno federal ejerce 80% de los recursos presupuestales, mientras que el restante 20% lo ejercen los gobiernos estatales y municipales. Ante este escenario sanitario, y con las tendencias recesivas a nivel mundial, derivadas de la pandemia de covid-19, se pronostica para la economía mexicana una caída que oscilará entre 6% y 8% del PIB para 2020, lo cual exige políticas públicas eficientes para afrontar y, de ser posible, revertir dicho escenario, porque México es un país con altos niveles de pobreza extrema que pueden agudizarse si no se responde con eficacia.

También es necesario enunciar que en los países que erogaban montos similares o mayores a lo recomendado por la OMS es siempre la parte pública la que destina más recursos, por lo que entonces es recomendable que en el corto plazo dicho recurso presupuestal crezca y se sumen al esfuerzo federal los gobiernos estatales y municipales, para saldar la asignatura pendiente que tiene México en el tema del gasto público en salud.

Respuesta del gobierno mexicano para afrontar la pandemia de covid-19

El 31 de diciembre de 2019 el comité de salud municipal de la ciudad de Wuhan, ubicada en la provincia de Hubei, en China, informó oficialmente a la OMS sobre afecciones neumológicas que estaban sufriendo varios trabajadores de un mercado de la ciudad, pero negaban la posibilidad de que dicha enfermedad fuera producto de pandemias de virus antes conocidos, por lo que procedieron a cerrar el mercado el 1 de enero de 2020.⁹ Después del comunicado y

⁹Véase <<https://bit.ly/3jPS8xZ>>.

derivado del Decreto de Emergencia Internacional de Salud (DEIS) de la OMS,¹⁰ en diversas partes del mundo se comenzaron a tomar medidas sanitarias; México fue uno de los primeros países que lo hizo a partir del Plan Estratégico de Acción (2020), delineado el 30 de enero sobre la base del Reglamento Sanitario Internacional (RSI) y aprovechando las experiencias derivadas de la crisis vivida por el brote de influenza (virus H1N1 pdm09) en 2009.¹¹

El Plan Estratégico de Acción contempla tres fases de acción que dependen del número de contagios que se registren en el país por lo que la primera fase, denominada importación de casos del exterior, se decretó al reportarse el primer caso el día 28 de febrero. La segunda fase se denomina de contagios comunitarios y se caracteriza por la difusión de la pandemia entre cientos de personas, y se declaró el 24 de marzo; mientras que la tercera fase, denominada de contagio epidémico, se da cuando ya se ha esparcido la pandemia por todo el territorio y el número de contagios se cuenta en miles de personas, y se declaró el 23 de abril.

Las etapas de la pandemia que se han vivido en México han motivado al gobierno federal a implementar medidas específicas en cada una de ellas, que en la última implican restricciones a la movilidad de las personas con el objetivo de desmovilizar en el ámbito nacional cerca de dos terceras partes de la población total. Desafortunadamente, esto ha conllevado la afección desde el punto de vista productivo de sectores económicos no prioritarios; de esta manera, las medidas han tenido repercusiones económicas negativas, tanto para personas físicas y empresas, como para los distintos gobiernos (federal, estatal y municipal), que se han visto en la necesidad de optimizar

¹⁰ El 16 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud emitió su Alerta Epidemiológica. Nuevo coronavirus (nCoV). Washington, D. C., OPS/OMS.

¹¹ El Plan Estratégico de Acción se comienza a implementar bajo la vigilancia de las autoridades sanitarias integradas jerárquicamente por el presidente de la República, el Consejo de Salud, el secretario de Salud y los gobernadores de los 32 estados.

recursos presupuestarios escasos para destinarlos a la contingencia sanitaria y para apoyar con programas de crédito a las micro, pequeñas y medianas empresas.

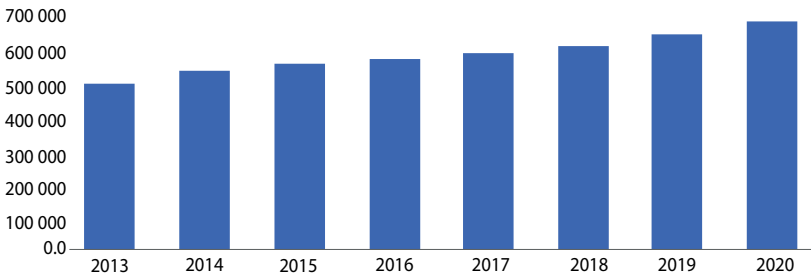
Aunado a lo anterior, la ONU [2020b] en su comunicado del 13 de mayo prevé para este mismo año una contracción del PIB mundial de 3.2% (monto superior a 3% de caída que pronosticó el Fondo Monetario Internacional para este mismo indicador), así como un crecimiento de la pobreza extrema de 35 millones de personas, y la caída del PIB latinoamericano de 5.4%, dato que es avalado por la Comisión Económica para América Latina [ONU, 2020b]. Asimismo, el Banco Mundial [2020] prevé para la economía mexicana una caída de 6% del PIB, mientras que la última encuesta de expectativas de Citibanamex [2020] reporta que los organismos financieros prevén una caída de 7.6% de dicho indicador.

Medidas contracíclicas para afrontar la pandemia

El gasto público en salud en México es una responsabilidad que recae principalmente en el gobierno y es el gobierno federal el que destina los montos presupuestales mayores, esto es, cerca de 80%; lo destinado por los gobiernos subnacionales oscila entre 15 y 20% del gasto público total. La pandemia de covid-19 ha obligado a las autoridades sectoriales a optimizar aceleradamente la prestación de los servicios, la infraestructura y los exiguos recursos presupuestales que se tienen para atender a la población afectada que requiere servicios médicos, debido a las afecciones físicas y psicológicas que genera el haberse contagiado del coronavirus, sin que existan hasta el momento datos precisos de las pérdidas económicas reales y de otro tipo que la pandemia está generando en los sectores institucionales. Sin embargo, si se cuenta con información respecto al monto de recursos presupuestales destinados a la función

salud. A pesar de que se piense lo contrario, entre 2013 y 2020 no han dejado de crecer en términos reales (gráfica 1), lo que no implica que dichos recursos se hayan invertido de manera eficaz y transparente, o que ya se haya llegado a 6% del PIB, como lo exige la OMS [Frenk et al., 2018].

Gráfica 1. Gasto presupuestal en la función salud (millones de pesos reales de 2018)

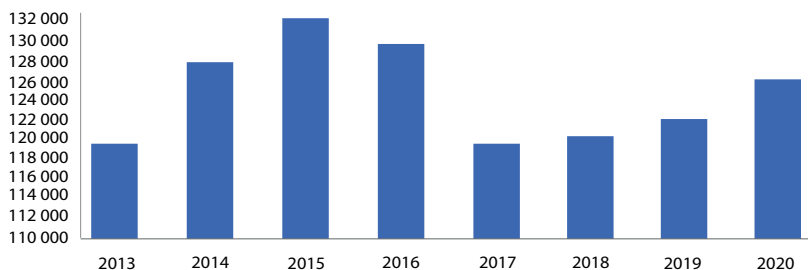


Fuente: elaboración propia con base en el Inegi, [2020] y en Canifarma [2019].

El desempeño presupuestal reseñado en el párrafo anterior encubre un hecho significativo que tiene que ver con el presupuesto destinado a la Secretaría de Salud, que atiende a la población abierta, ya que el resto de la población es atendida por distintas instituciones como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), Petróleos Mexicanos (Pemex) y los institutos de salud estatales. De esta manera, se observa una reducción en términos reales del presupuesto destinado a la Secretaría de Salud (gráfica 2); dicha reducción fue particularmente sensible en los años 2016 y 2017, para comenzar a recuperarse muy lentamente a partir de 2018, proceso que continuó en 2019 y 2020, pero sin llegar al presupuesto que se ejerció en 2015.

La restricción de recursos presupuestales de una dependencia como la Secretaría de Salud dificulta la prestación digna de los servicios sanitarios a la población abierta, y más aún cuando existen diseminados por todo el país 326 hospitales a

Gráfica 2. Presupuesto de la secretaria de salud
(millones de pesos reales de 2018)



Fuente: elaboración propia con base en el Inegi, [2020] y en Canifarma [2019].

medio construir que requieren al menos 8000 millones de pesos para que los que están en condiciones sean rehabilitados, ya que la mitad del total no es posible, porque adolecen de fallas estructurales o están en áreas geográficas no aptas para su construcción. Por lo tanto, con la infraestructura hospitalaria en funciones y los requerimientos derivados de las fases dos y tres de la pandemia, es que la Secretaría de Salud emitió sus Lineamientos de Reconversión Hospitalaria de covid-19, con los cuales se pretende optimizar los escasos recursos humanos, materiales y financieros en tres etapas: la primera se refiere a la capacidad instalada basal, la segunda en torno a la capacidad instalada ampliada y la tercera consistente en la capacidad extendida.

El escenario mencionado complica responder con la eficacia debida los retos sanitarios que la pandemia impone; no obstante, tanto en la Ciudad de México, como en todo el país se han reconvertido hospitales adecuándolos para la atención de la covid-19, proceso que se ha hecho con la invaluable asistencia de las fuerzas armadas (ejército y marina), aunque también se han recibido importantes apoyos provenientes de la iniciativa privada (fundaciones), del sector social (UNAM e instituciones de educación superior) y los gobiernos locales (Ciudad de México) que erigieron el hospital provisional en el centro Citibanamex (Navarrete, 2020), entre otras acciones.

Por su parte, el gobierno federal estableció un plan de reactivación económica, con la finalidad de amortiguar las tendencias recesivas de la emergencia sanitaria apoyando a los sectores sociales y económicos más afectados por la emergencia sanitaria [Presidencia de la República, 2020]. Esta estrategia tiene como sustento el incremento de la recaudación tributaria (que creció en términos reales 13.4% durante el primer trimestre [SAT, 2020]), la emisión de deuda en mercados internacionales por 6 000 millones de dólares [SHCP, 2020] (cifra acorde con lo autorizado por el Congreso de la Unión), así como la austeridad presupuestal al desaparecer 10 subsecretarías de diversas dependencias federales. Así, la estrategia considera destinar mensualmente recursos presupuestales por 100 000 millones de pesos para financiar con ellos 5 millones de créditos dirigidos a las micro, pequeñas y medianas empresarias, así como a taxistas y otros oficios [SE, 2020].

También los gobiernos estatales están haciendo ajustes presupuestales; algunos han decidido recurrir al financiamiento interno para enfrentar los estragos de la pandemia, como es el caso del gobierno del estado de Jalisco. Al esfuerzo fiscal del gobierno federal se suma el aporte del Banco de México [Banco de México, 2020] que en su último comunicado de prensa anunció la baja de la tasa de interés interbancaria a un día, dejándola en 5.5%, además de que inyectará recursos monetarios por 750 000 millones de pesos para incrementar la liquidez del sector financiero con la finalidad de ampliar el otorgamiento de créditos de la banca comercial y de desarrollo, así como flexibilizar el cobro de las deudas.

CONCLUSIONES

La economía de México pasa por un difícil momento derivado de los efectos que está teniendo la pandemia de covid-19 sobre las

personas, que llega en un momento de alta fragilidad para nuestro sistema de salud, debido a innumerables fallas del mercado y de gobierno. Destaca en particular la desatención de que fue objeto el sector por parte de las políticas neoliberales, que obligó al gobierno federal actual a responder de manera extraordinaria, optimizando los escasos recursos fiscales con que cuenta, con la finalidad de reconvertir buena parte del sistema hospitalario y reimpulsar la planta productiva nacional, otorgando 5 millones de créditos a las micro, pequeña y mediana empresas con objeto de preservar los empleos, y evitar que la pobreza y la pobreza extrema crezcan, además de amortiguar la caída económica del PIB para que esté en línea con el 3.5% previsto por el gobierno federal, en lugar de 6 a 8% que pronostican organismos como la ONU, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y diversas instituciones financieras.

Por fortuna, en este importante esfuerzo sanitario de control de la pandemia y la estrategia económica adoptada por el gobierno federal, para contener los efectos económicos sobre las personas y la planta productiva nacional, se cuenta con el apoyo de organismos internacionales, como la ONU, y de carácter nacional, como el Banco de México, que inyectará al sector financiero recursos monetarios por 750 000 millones de pesos; lo mismo sucede con los gobiernos estatales y sus respectivos programas de contención; también la iniciativa privada, que participa mediante fundaciones, y la sociedad civil, representada por organismos académicos, como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Instituto Politécnico Nacional (IPN), que han conjuntado esfuerzos para ayudar a la población directamente afectada a superar en el menor tiempo posible los efectos en su salud y su economía.

REFERENCIAS

- Ayala, José Luis [2000]. *Economía pública. Una guía para entender al Estado, México*, FE-UNAM-Diana.
- Balsa, Ana y Juan Dubra [2007]. "El mercado de la salud: fallos y arreglos institucionales", *Biomedicina*, 3(1):54-62.
- Banco de México [2020]. Anuncio de política monetaria, Comunicado de prensa, 14 de mayo, <<https://bit.ly/2HUaElf>>, 15 de mayo de 2020.
- Banco Mundial [2020]. La economía en los tiempos de la covid 19. Banco Mundial, <<https://bit.ly/3mKAWp1>>, 7 de mayo de 2020.
- Becerra, Omar Fernando [2014]. "La salud mental en México, una perspectiva, histórica, jurídica y bioética", *Persona y Bioética*, 18:238-254.
- Canifarma [2019]. "Presupuesto público para salud 2020", CódigoF <<https://bit.ly/3jV7uBx>>, 10 de mayo de 2020.
- CEPAL [2020]. América Latina y el Caribe ante la pandemia covid-19. Efectos económicos y sociales, <<https://bit.ly/34Qa9rD>>, 7 de mayo de 2020.
- Coneval [2018]. Estudio diagnóstico del derecho a la salud. México, Coneval:1-86, <<https://bit.ly/384zikA>>, 10 de mayo de 2020.
- Frenk, Julio, Felicia Marie Knaul, Octavio Gómez Dantés y Héctor Arreola Ornelas [2018]. "La brecha de la salud", *Neos*, febrero, <<https://bit.ly/2Jk7u15>>, 10 de mayo de 2020.
- Gómez-Dantés, Héctor, Nancy Fullman, Héctor Lamadrid-Figueroa, Lucero Cahuana-Hurtado, Blair Darney, Leticia Avila Burgos [2016]. Dissonant health transition in the states of Mexico, 1990–2013: a systematic analysis for the global burden of disease study 2013, en *The Lancet*, <<https://bit.ly/3nrzK0y>>.
- IMCO (Centro de Investigación en Política Pública) [2020]. Pequeños pasos para transformar al sistema de salud, mayo de 2018, <<https://bit.ly/3mNCrtg>>, 17 de mayo de 2020.

- Méndez, Judith Senyacen [2017]. "Gasto en salud mental", en #Salud, México, CIEP, <<https://ciep.mx/UJCC>>, 10 de mayo de 2020.
- Méndez, Judith Senyacen [2019]. "La contracción del gasto per cápita en salud: 2010-2020", en #Salud, México, CIEP, <<https://ciep.mx/tQyr>>, 3 de noviembre de 2020.
- Najar, Alberto [2020]. "Coronavirus en México: la enorme crisis del sector salud que complica al país atender la pandemia de covid-19", BBC News Mundo, <<https://bbc.in/3oLCB6d>>, 14 de abril de 2020.
- Navarrete, Shelma [2020]. "La CDMX y empresas sellan acuerdo para que el Centro Citibanamex sea hospital", Expansión, <<https://bit.ly/36lGNLD>>, 3 de noviembre de 2020
- OMS [1946]. Constitución adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional, 19 de junio al 22 de julio, <<https://bit.ly/3qzsFgN>>.
- OMS [2001]. Informe sobre la salud en el mundo. Salud mental: nuevos conocimientos, nuevas esperanzas, <<https://bit.ly/39QYwnq>>.
- OMS [2013]. Plan de acción sobre salud mental: 2013-2020, OMS/OPS, Suiza, <<https://bit.ly/35CgZS8>>, 3 de noviembre de 2020.
- OMS [2018]. Espacio fiscal para la salud en América Latina y el Caribe, OMS, Suiza: 128. <<https://bit.ly/36VaoCl>>, 10 de mayo de 2020.
- ONU [2020a]. La Agenda para el Desarrollo Sostenible, <<https://bit.ly/3oRo8FO>>, 10 de mayo de 2020.
- ONU [2020b]. Policy brief: covid-19 and the need for action on mental health, USA:1-17, <<https://bit.ly/3244KLQ>>, 13 de mayo de 2020.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud), OMS [2020]. Alerta epidemiológica: nuevo coronavirus (nCoV), 16 de enero, Washington, D. C., OPS/OMS, <<https://bit.ly/2Grm2uY>>.
- OPS [2018]. Espacio fiscal para la salud en América Latina y el Caribe, Washington, D. C., OPS: 128, <<https://bit.ly/3jRrKUg>>.

- OPS [2020]. Quiénes somos, <<https://bit.ly/33UvJdT>>.
- OPS [2017]. Salud en las Américas. Resumen: panorama regional y perfiles del país, Washington, OPS/OMS, <<https://bit.ly/3ehWBZf>>, 7 de mayo de 2020.
- Ortún, Vicente [2017]. Análisis de los mercados y del marco regulatorio del sector salud, <<https://bit.ly/3enefuK>>, 12 de mayo de 2020.
- Presidencia de la República [2020]. La nueva política económica en los tiempos del coronavirus, México, Presidencia de la República, <<https://bit.ly/3jZ2hbX>>.
- Secretaría de Salud [2020]. Lineamientos de reconversión hospitalaria, <<https://bit.ly/327FYuq>>, 3 de mayo de 2020.
- SHCP [2020]. Comunicado No. 045. Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública al primer trimestre de 2020, <<https://bit.ly/2l0HKqn>>, 10 de mayo de 2020.
- Stiglitz, J. [2003]. Economía del sector público, Barcelona, Antoni Bosch.

16. CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN, CRUCIALES PARA FRENAR EL EMBATE DE LA PANDEMIA DE COVID-19*

Araceli Olivia Mejía Chávez**
Bernardo Ramírez Pablo***

INTRODUCCIÓN

Hoy más que nunca, la ciencia, la tecnología y la innovación juegan un papel crucial para enfrentar los embates de la pandemia de covid-19 en materia económica, productiva y de salud, entre otros aspectos, a nivel mundial.

La covid-19 ha evidenciado la importancia que la ciencia y la tecnología tienen, lo mismo que la inversión en investigación y desarrollo (I+D). Países conscientes de los beneficios de estas actividades han incrementado su nivel de productividad y mejorado su competitividad. De esta forma, es posible lograr progreso tecnológico de manera endógena [Romer, 1986; Lucas, 1988], mediante inversión en I+D, generación de conocimiento, capital humano, creación de infraestructura, uso y asimilación de nuevas tecnologías y capacitación, entre otros. El cambio tecnológico permite mejorar procesos de producción, aumentar la productividad y la calidad de los productos, reducir los costos, difundir el conocimiento, posicionarse en el mercado y lograr crecimiento económico con miras a mejorar la calidad de vida de la población.

* El presente capítulo fue entregado para su publicación en mayo de 2020.

** Técnica académica del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

*** Técnico académico del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

Sin embargo, así como se han expuesto las bondades de la ciencia y la tecnología para detener la pandemia, también han quedado de manifiesto las carencias y deficiencias de muchos países en esta materia y su relación con el rubro de la salud.

En este contexto, el objetivo de esta investigación es determinar la contribución de la ciencia, la tecnología y la innovación en el sector salud, para frenar el efecto de la pandemia de covid-19 en México.

GASTO EN I+D

Actualmente el mundo está volcado en encontrar una vacuna y tratamientos que brinden la posibilidad de proteger a la población de la covid-19. Para ello, las actividades de I+D son un eje fundamental.

La covid-19 ha trastocado todas las actividades de la “vida moderna” del ser humano; se han adoptado nuevas formas de trabajar, estudiar, socializar, de protección, de entretenimiento, etc. Y en cada una de esas nuevas formas están presentes la ciencia, la tecnología y la innovación (CTI), por lo que debe existir una profunda articulación entre las actividades de I+D y el aparato productivo. La vinculación CTI-industria es necesaria, no solo para cubrir las necesidades de insumos médicos propios de la contingencia sanitaria, como pruebas para detectar virus, artículos de seguridad (mascarillas, guantes, gel antibacteriano, batas) y equipos médicos, sino también para trabajar conjuntamente en el desarrollo de una vacuna contra el virus.

De acuerdo con Alicia Bárcena [2020], la contribución de la CTI contra la pandemia de covid-19 abarca diversos rubros: a) realizar I+D para estudiar el virus y los efectos que tiene en las personas, crear vacunas y medicamentos y producir materiales y equipo crítico; b) llevar a cabo la gestión de insumos y equipo crítico necesarios para la atención de la población enferma, como test de diagnóstico,

ventiladores, crear aplicaciones de monitoreo y prevención; y c) reactivar la economía, la cual deberá apoyarse en el desarrollo de plataformas digitales para atender actividades relacionadas con la salud, la educación y el trabajo (teletrabajo), en la transferencia de tecnología y en la reconversión industrial.¹

Uno de los indicadores considerados de mayor relevancia para desarrollar capacidades científicas, tecnológicas y de innovación es el gasto que se destina a la I+D con respecto al producto interno bruto (PIB).

Entre los países integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que realizan mayor inversión en este rubro se encuentran Corea (4.5%), Israel (4.9%), Suecia (3.3%), Japón (3.2%), Austria (3.1%), Alemania (3.1%) y Dinamarca (3.0%). En América Latina, Brasil encabeza la lista (1.26%), y muy atrás se ubican Argentina (0.54%), Costa Rica (0.42%), Chile (0.35%), Uruguay (0.36%) y Colombia (0.24%), todos con datos de 2018, mientras que México destinó apenas 0.31 y 0.30% en 2018 y 2019, respectivamente; se estima que para este año el gasto disminuirá a 0.29% [Conacyt, 2020; OCDE, 2020; Banco Mundial, 2020] (cuadro 1).

En el cuadro 1 se puede apreciar que mientras diversos países han incrementado el gasto en I+D, la tendencia de México es decreciente.

El cúmulo de conocimiento creado por la CTI y su aprovechamiento por parte de las naciones ha propiciado grandes ventajas tecnológicas e industriales cuyo resultado ha derivado en crecimiento económico [INCYTU, 2018], aunque México no se encuentra en esa dinámica; por el contrario, no tiene una visión futura centrada en la innovación tecnológica.

¹ Entendida como la evolución técnica que permite modernizar una actividad, lo que significa la adaptación de la industria a un nuevo contexto.

Cuadro 1. Países seleccionados. Gasto en investigación y desarrollo con respecto al PIB, 2010-2020 (%)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Países OCDE	2.27	2.30	2.30	2.32	2.34	2.33	2.32	2.36	2.40	-	-
Corea	3.31	3.59	3.85	4.09	4.17	4.26	3.98	4.29	4.52	-	-
Israel	3.93	4.01	4.16	4.09	4.17	4.26	4.51	4.81	4.94	-	-
Suecia	3.17	3.19	3.23	3.27	3.11	3.22	3.24	3.36	3.30	-	-
Japón	3.13	3.24	3.2	3.31	3.4	3.28	3.15	3.21	3.26	-	-
Austria	2.72	2.66	2.91	2.95	3.08	3.05	3.11	3.04	3.17	-	-
Alemania	2.73	2.8	2.88	2.83	2.87	2.93	2.94	3.06	3.13	-	-
Dinamarca	2.91	2.94	2.98	2.97	2.91	3.05	3.09	3.05	3.03	-	-
China	1.71	1.78	1.91	1.99	2.03	2.06	2.11	2.14	2.18	-	-
Canadá	1.82	1.78	1.77	1.7	1.71	1.69	1.72	1.66	1.56	-	-
Estados Unidos	2.73	2.76	2.68	2.71	2.71	2.71	2.76	2.81	2.82	-	-
México	0.49	0.47	0.42	0.42	0.43	0.43	0.38	0.32	0.31	0.30	0.29
Brasil	1.16	1.14	1.13	1.19	1.27	1.34	1.26	1.26	-	-	-
Argentina	0.56	0.56	0.63	0.62	0.59	0.61	0.53	0.54	-	-	-
Chile	0.32	0.35	0.36	0.38	0.37	0.38	0.36	0.35	-	-	-

Fuente: elaboración propia con datos de OCDE [2020], Conacyt [2020] y Banxico [2020].

CTI EN EL SECTOR SALUD

La salud es un derecho fundamental amparado en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Secretaría de Salud, 2015]. Sin embargo, históricamente, el Estado mexicano ha mantenido un sistema de salud insuficiente para atender a la población nacional, que también es ineficiente por la falta de calidad en el servicio y de recursos necesarios para su operación.

Durante 2013-2020, el gasto federal en ciencia y tecnología por ramo administrativo disminuyó de 112 505 millones de pesos (mdp) a 98 724 mdp, lo que significó un decremento de 12.2%. Cinco ramos concentran poco más de 90% del presupuesto destinado al programa de ciencia y tecnología: ramo 11. Educación (42.5%); ramo 38. Conacyt (29.7%); ramo 12. Salud (7.4%); ramo 18. Energía (6.8%), y ramo 8. Agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación (5.8%) [SHCP, 2020].

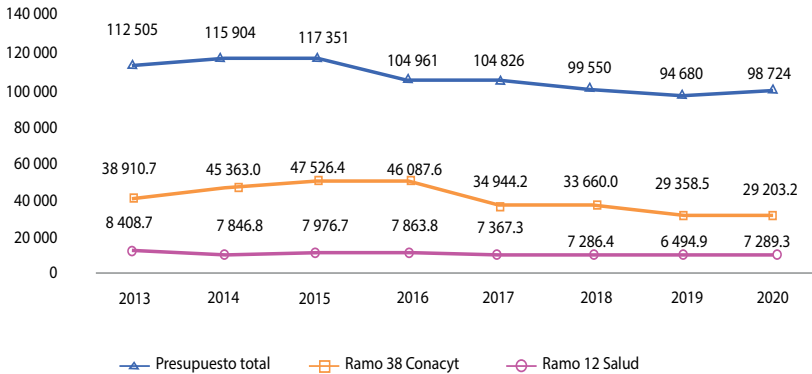
En particular, el presupuesto del sector salud para el programa de CTI ha disminuido año tras año, afectando actividades de investigación y desarrollo tecnológico. Pasó de 8 408 mdp en 2013 a 7 289 mdp en 2020 (gráfica 1), lo que representa una disminución de 13.3%; solo entre los años 2015 y 2020 se registraron incrementos de 1.7% y 12.2%, respectivamente, en relación con 2014 y 2019.

Por otra parte, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), organismo encargado de diseñar y coordinar la política de ciencia, tecnología e innovación en México, así como de promover el desarrollo científico y tecnológico en el país [Conacyt, 2020], ha sido de los ramos más afectados por los recortes presupuestales: pasó de 38 910 mdp en 2013 a 29 203 mdp en 2020, lo que significa una reducción de casi 25%; durante los últimos cinco años también registró un comportamiento negativo (gráfica 1).

Como se observa en la gráfica, el programa de CTI en los ramos de Salud y Conacyt ha tenido considerables recortes en el presupuesto, los que provocan un severo daño de corte transversal ya que la CTI permea en todos los sectores.

Como se mencionó párrafos arriba, una de las mayores preocupaciones durante esta pandemia ha sido desarrollar una vacuna contra el virus; centros de investigación y laboratorios en el mundo están compitiendo en una ardua carrera por encontrar y patentarla. Sin embargo, la actividad científica en México parece ir en otra dirección. Aun cuando existe la masa crítica: centros de investigación y la disposición y expertise de muchos científicos y profesionales,

Gráfica 1. Presupuesto para los ramos 12. Salud y 38.
 Conacyt para el Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación, 2013-2020
 (millones de pesos)



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP, [2020] y FCCYT, [2020].

las actividades se centran en la elaboración de insumos de protección (gel antibacteriano, mascarillas y caretas), y no en el desarrollo tecnológico.

Cambios importantes se han visto en materia de comercio internacional y en las cadenas de suministro, por lo que es preciso desarrollar nuevas estrategias de producción de bienes y servicios, ya sea de manera local o regional, asegurando la proveeduría de los distintos sectores [Hernández y Usla, 2020].

La pandemia de covid-19 ha exhibido la profunda ineficiencia de las instituciones del Estado mexicano. Aunque cabe aclarar que no es precisamente responsabilidad de la actual administración: el recorte presupuestal a los sectores de ciencia y tecnología y de la salud en los últimos dos años, la confusa dirección por parte de quien encabeza el Conacyt y la polarización que se ha creado entre algunos centros de investigación, académicos y el Estado entorpecen las actividades en CI que se llevan a cabo contra la pandemia.

La ciencia y el desarrollo tecnológico han sido puestos a prueba mediante la capacidad de respuesta de la política científica y tecnológica de los países para contener o erradicar la pandemia.

En México, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2019, se informaba que:

El gobierno federal promoverá la investigación científica y tecnológica; apoyará a estudiantes y académicos con becas y otros estímulos en bien del conocimiento. El Conacyt coordinará el Plan Nacional para la Innovación en beneficio de la sociedad y del desarrollo nacional con la participación de universidades, pueblos, científicos y empresas [Presidencia de la República, 2019: 58].

No es posible hablar de una política de CTI en el país cuando estos ramos sufren constantes recortes al presupuesto,² se dismantelan instituciones como Centros Conacyt, se valora poco el trabajo del personal científico, se paraliza el desarrollo tecnológico y se pierde masa crítica; todo ello limita la actuación del personal encargado de hacer frente a la pandemia, además de afectar al sector productivo y la economía en su conjunto.

De acuerdo con la Oficina de Información Científica y Tecnológica para el Congreso de la Unión, la inversión en CTI que realizan las entidades federativas no es suficiente y está relacionada con su bajo nivel de desarrollo económico [INCYTU, 2018]. Así, el comportamiento de la economía mexicana está relacionado con la imposibilidad de mejorar sus capacidades científico-tecnológicas y de innovación.

² Los recortes al presupuesto de las entidades de la administración pública federal en diferentes magnitudes fueron anunciados por el Estado los días 8, 13 y 23 de abril.

CONCLUSIÓN

El panorama actual en materia de CTI es muy desalentador e incierto; hay experiencias probadas de que la inversión en I+D y el impulso de una política pública integral en la que participen los principales actores del ecosistema de ciencia y tecnología pueden fortalecer el sector que es considerado como transversal.

Ante este panorama, deben otorgarse mayores estímulos que fomenten la investigación y el desarrollo tecnológico, a fin de generar innovaciones en diversos campos del conocimiento. Existe evidencia de que un mayor nivel de bienestar entre la sociedad es posible cuando se emplea la CTI como medio para resolver grandes problemas, siempre y cuando vaya acompañada por el respaldo de recursos económicos, capital humano, infraestructura, tecnologías de la información, aprovechamiento de experiencias de éxito y vinculación con actores representativos del ecosistema de CTI.

REFERENCIAS

- Banxico [2020]. Gasto en investigación y desarrollo (% del PIB), <<https://bit.ly/3kPEmwM>>.
- Bárcena, Alicia [2020]. “Reunión informativa de los países miembros de la Conferencia de Ciencia, Innovación y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones”, CEPAL, 7 de mayo, <<https://bit.ly/3ej3FVq>>.
- Conacyt [2020]. Programa de trabajo 2020, <<https://bit.ly/2TKAvF4>>.
- FCCYT [2020]. Presupuesto de egresos de la Federación 2020. Análisis del presupuesto asignado al programa de CTI, y al ramo 38, México, <<https://bit.ly/383qb3r>>.
- Hernández, Leticia y Héctor Usla [2020]. “Pide industria reactivar ya las cadenas de suministro”, El Financiero, México, 29 de abril, <<https://bit.ly/2HU40Sv>>.

- INCYTU [2018]. "Inversión para Ciencia, Tecnología e Innovación en México", *INCYTU Expres* 11, <<https://bit.ly/3mMvfNW>>.
- Lucas, R. [1988]. "On the mechanism of economic development", *Journal of Monetary Economics*, 22(1):3-42, <<https://bit.ly/3248oFw>>.
- OCDE [2020]. Main science and technology indicators full database, febrero, <<https://bit.ly/3229UrK>>.
- Presidencia de la República [2019]. Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, México, <<https://bit.ly/3kSxNcC>>.
- Romer, P. [1986]. "Increasing returns and long run growth", *The Journal of Political Economy*, 94(5):1002-1037, <<https://bit.ly/384LtxO>>.
- Secretaría de Salud [2015]. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Artículo 4º, <<https://bit.ly/3kPJXD6>>.
- SHCP [2020]. Proyecto de presupuesto de egresos de la federación 2020, <<https://bit.ly/3elQYch>>.

Repercusiones globales



17. EFECTOS ECONÓMICOS INTERNACIONALES DE LA COVID-19*

Oscar Ugarteche
Armando Negrete
Alfredo Ocampo
Arturo Martínez
Carlos de León
Bertín Acosta**

INTRODUCCIÓN

El brote de covid-19, identificado a finales de 2019 en Wuhan, China, fue declarado pandemia por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en marzo de 2020. La crisis sanitaria que desató puso al mundo en cuarentena, y con ello paró las actividades productivas. Las primeras economías en cerrar fueron las del sudeste asiático, por su cercanía geográfica y comercial con China. Esta última es la economía más dinámica en cuanto a crecimiento y peso en el comercio mundial, y su cierre mostró cuánto depende el mundo de su producción y consumo. Antes de la crisis sanitaria, la economía mundial atravesaba un escenario de guerra comercial, desaceleración, financiarización, deflación y bajas perspectivas de crecimiento. La crisis sanitaria por la covid-19 y sus medidas de contención catalizaron la anunciada crisis. Las medidas sanitarias de suspensión de actividades productivas y de aislamiento desataron una serie de crisis financieras, presiones económicas, disputas políticas y reclamos sociales.

* El presente capítulo fue entregado para su publicación en mayo de 2020.

** Integrantes del Observatorio Económico Latinoamericano (Obela): Oscar Ugarteche (investigador del IIEC-UNAM), Armando Negrete (técnico académico, IIEC-UNAM), Alfredo Ocampo (becario), Arturo Martínez (becario), Carlos de León (becario), Bertín Acosta (becario).

En este trabajo se presentan algunos de los mecanismos de amplificación de la crisis y se revisan sus principales efectos en la dinámica y perspectiva de la economía mundial, desde la luz de mayo de 2020. Se repasan las perspectivas productivas y comerciales de corto plazo para las economías emergentes. Finalmente, se presenta una reflexión sobre la profundidad de los cambios inducidos por la pandemia y el horizonte de la nueva “normalidad” de la economía mundial.

EL FRENO DEL COMERCIO Y LA ECONOMÍA MUNDIAL

El cierre de las economías, asiáticas al principio, afectó el desempeño del comercio mundial. Sin embargo, no hay que olvidar que este ya estaba afectado por la guerra comercial entre Estados Unidos y China. Después de 23 meses de guerra, se llegó a un acuerdo a finales de 2019, pero la tendencia negativa del comercio internacional se registra desde marzo de 2018. Adicionalmente, la caída de los precios de materias primas ha afectado el comercio.

Debido a la dinámica de las economías, los primeros dos meses de cada año se presenta una caída del comercio internacional por factores estacionales. Así, el rebote de comercio mundial es hasta marzo o abril. Sin embargo, este año dicha recuperación no se ha dado. Hasta finales de marzo, China es la economía más afectada en cuanto a comercio; aunque tuvo una recuperación de exportaciones a partir de abril, sus importaciones continúan con tendencia negativa. Con la crisis sanitaria, las exportaciones chinas aumentaron, de marzo de 2019 a 2020, 3.5%, y cayeron 14.2% las importaciones.

El gigante asiático es fundamental para el comercio regional y mundial porque cinco ramas productivas globales están atadas al aparato productivo chino: farmoquímica, automotriz, aeronáutica, electrónica y telecomunicaciones. Su proporción en el comercio total también es notable. Para 2019, fue el

mayor exportador del mundo, con 13% de las exportaciones mundiales, y el segundo importador, con 11% de las importaciones mundiales. Japón, el tercer exportador e importador del mundo, sí tuvo la recuperación de marzo, pero respecto al año pasado muestra una caída. De marzo de 2019 a marzo de 2020, las exportaciones japonesas cayeron 9%, y las importaciones, 1.6%. Por su parte, Corea del Sur, el cuarto exportador y el quinto importador del mundo, presentó una reducción de 1% en las exportaciones y las importaciones crecieron solo 0.2% en el mismo periodo, justo después del inicio de la cuarentena en este país.

En Occidente, Estados Unidos, el segundo exportador y primer importador del mundo, ya tenía una tendencia negativa muy marcada en el comercio internacional. Desde el inicio de la guerra comercial, en marzo de 2018, las exportaciones e importaciones mantienen una tendencia negativa. De marzo de 2018 a diciembre de 2019, las exportaciones cayeron 9%, y las importaciones, 1%. Con la crisis sanitaria, las exportaciones estadounidenses cayeron 9%, y las importaciones, 7%, de marzo a marzo de 2019 y 2020.

En lo que respecta al desempeño del sector financiero y el crecimiento económico, los efectos de la covid-19 se manifiestan con una velocidad diferente. La velocidad con la cual reaccionan las bolsas ante el surgimiento de noticias y cambios en las expectativas es instantánea, entre el 12 de febrero y el 23 de marzo, el Dow Jones, el S&P500, el Dax y el FT200 cayeron -37.1, -33.8, -38.6 y -33.0%. Los efectos tardan un poco más en notarse en el ámbito económico. Las principales bolsas de valores presentaron máximos históricos entre enero y febrero de 2020. El primer efecto importante se dio después de la política de aislamiento, y del conocimiento del número de casos de covid-19 en China. Enero a marzo fue un periodo de alta volatilidad en el sector financiero y las caídas fueron estrepitosamente más veloces que las vistas en las crisis de 2001 y 2008. En el periodo de 1 mes (febrero-marzo de 2020) se perdió casi

40% del valor, mientras que las anteriores se dieron en intervalos de dos años, si bien las caídas fueron mayores, ya que se perdió un valor entre 37 y 56 por ciento.

En marzo de 2020 se vivió lo peor en la Bolsa de Valores de Nueva York. El día 9, Arabia Saudita anunció un aumento de la producción de petróleo; el día 12, Trump dio a conocer la prohibición de vuelos provenientes de Europa; y el día 16, la Reserva Federal (Fed) redujo su tasa de referencia a -0.25%. Esto llevó a que la Fed decidiera inyectar 3 billones de dólares a la banca para intentar reanimarla, lo que logró con éxito el día 23. En general, la respuesta de las autoridades económicas consistió en estímulos fiscales y monetarios, aunque diferentes en cada país y en algunos casos, como el mexicano, sin políticas contracíclicas. Todo ello afectó los tipos de cambio, la rentabilidad de los bonos y los precios de las materias primas, al tiempo que se observó una apreciación del dólar.

Las consecuencias en las cadenas globales de valor tendrá efectos en todos los niveles. Para los países exportadores de materias primas, habrá presiones, tanto por el volumen, como por los precios. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se espera una contracción en el comercio mundial de casi 15% en 2020 [ONU, 2020]. Los pronósticos para el crecimiento mundial estiman una contracción de 3%, según el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la ONU, en un escenario base que considera que en el segundo semestre se desvanecen los contagios y se levantan las políticas de aislamiento, de lo cual hay poca evidencia. Los pronósticos pasan a una contracción de 5% cuando se considera una segunda ola de contagios y políticas que signifiquen cierres de las actividades por un tiempo más prolongado. En China, la caída del primer trimestre fue de 33.8%¹ y se espera que el efecto sea mayor en el segundo trimestre del año para el resto del mundo, con contracciones, por ejemplo, para Estados Unidos, Canadá y México de 30 a 40%. En este sentido,

¹ Las tasas referidas son variaciones trimestrales anualizadas. Las variaciones trimestrales son -9.8; -6.8 y -8.8 por ciento.

los pronósticos de -3% de contracción del FMI y la ONU parecen optimistas e incluso más optimistas las de The Economist Intelligence Unit de -2.5% [EIU, 2020]. Todo indica, al revés, una perspectiva más pesimista, dado que no es evidente un rebote del segundo semestre de 2020, debido a la falta de una vacuna y antiviral.

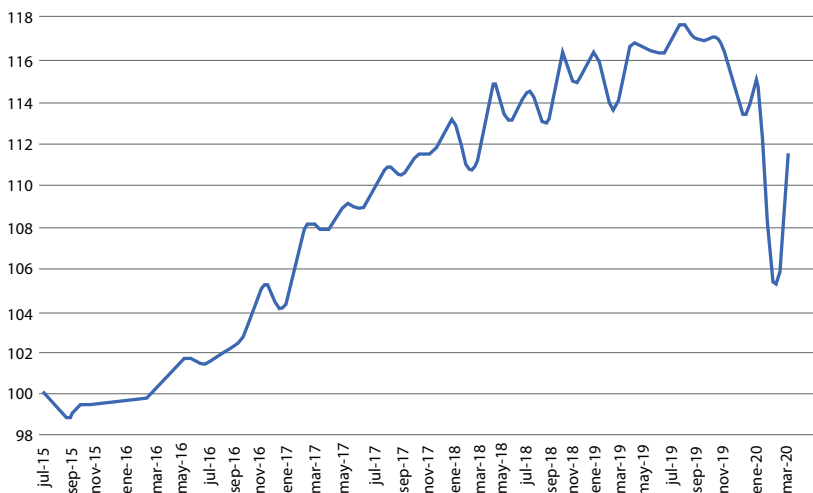
LAS FRAGILIDADES FINANCIERA Y PRODUCTIVA

Gran parte de la actividad económica se encuentra deslocalizada en cuanto a su proceso de producción. Los procesos dependen de que el eslabonamiento productivo a nivel mundial continúe y solo es posible si el comercio internacional se efectúa y cada eslabón se conserva. La guerra comercial entre los dos principales actores en el comercio mundial y la suspensión de actividades en China primero y luego en el resto del mundo han mostrado la vulnerabilidad y la fragilidad de las cadenas globales de valor (CGV) en un entorno adverso.

El auge y la fortaleza de la economía china son el mayor ejemplo de que un país se ha beneficiado de la dinámica productiva con CGV. El país asiático se ha consolidado como el mayor exportador y el segundo mayor importador a nivel mundial. En China se inicia gran parte de la producción de las CGV y es el actor central del comercio mundial de mercancías [WTO, 2019]. Particularmente, es el eje de cinco de las ramas más dinámicas antes mencionadas. El freno de la producción en China significó suspender gran parte de las CGV en general y afectó a las industrias en todo el mundo (véase gráfica 1).

China no es el único actor indispensable en las CGV; una cadena deja de funcionar cuando cualquier eslabón falla. Esta fragilidad se puso en perspectiva con la guerra comercial, ya que, a partir de la caída del dinamismo comercial entre las dos mayores economías del mundo y los actores más importantes en las CGV, se estancó el crecimiento del volumen del comercio mundial, el cual

Gráfica 1. Índice de volumen de comercios mundiales
Base 100=2015



Fuente: elaboración propia con datos del Institute of Shipping Economics and Logistics (ISEL) <<https://bit.ly/39D6HDw>>.

creció menos de lo previsto por la Organización Mundial de Comercio (OMC) antes de la guerra comercial. El crecimiento del volumen comercial representó 2.6% en 2019, y 3.0% en 2018, significativamente menores que el crecimiento de 4.6%, con respecto a 2017 [WTO, 2019].

Para ilustrar la fragilidad de las CGV, se presenta el caso de la industria automotriz en América del Norte. México suspendió la producción de automóviles, y de partes y piezas, para la que se compran insumos de China y se vende a la industria estadounidense. Con esto se detuvo la producción y venta de automóviles en Estados Unidos. Adicionalmente a los insumos, México también es el destino de la producción estadounidense [LaReau y Wall, 2020]. La interdependencia productiva que sirvió como eje del comercio mundial es un ancla, la fragilidad es clara y no beneficia a nadie. El caso automotriz es solo una pequeña parte de la situación económica que el mundo enfrenta en esta pandemia. El comercio mundial ha sufrido un golpe

del que será difícil recuperarse sin reconsiderar las cgv [Caplen, 2020].

La caída de las bolsas de valores a lo largo del mundo es solo la apariencia de una compleja estructura que se ha gestado durante los últimos años. La política monetaria ultralaxa de la Fed ha conducido a un incremento del apalancamiento de las empresas privadas, dejando expuesto al sector bancario. Durante el mismo periodo, se incrementó el crédito doméstico en tarjetas de crédito, hipotecas y créditos educativos.

Las medidas tomadas para limitar el contagio han mermado el flujo de ingresos de diversas industrias y trabajadores. En algunos casos, el confinamiento impide que se realicen operaciones con normalidad y reduce el nivel de empleo (hasta el 20 de mayo de 2020, 36 millones de desempleados en Estados Unidos). A pesar de las inyecciones de liquidez implementadas por la Fed, se advierte un aumento del impago de créditos, una reducción de los márgenes de ganancia bancarios y tanto la quiebra como la pérdida del grado de inversión de empresas. La inyección del 23 de marzo se dirigió hacia las bolsas, las cuales sí frenaron su caída, pero no llegó al aparato productivo ni contuvo la pérdida de empleos, dadas las caídas sustantivas de la oferta y la demanda de bienes y servicios. En el primer trimestre de 2020, Citigroup [2020] y Santander [2020] reportaron caídas de 46.5 y 82% en sus beneficios, respectivamente. La caída de Citi fue amortiguada por el incremento de comisiones por operaciones de bolsa, derivado de la inyección de los 3 billones. J. P. Morgan [2020], por su parte, reportó una caída de dos terceras partes de sus utilidades por retener 7000 millones de dólares de reserva frente al incremento de impagos esperados, la mitad para tarjetas de crédito, y la otra, para deudas corporativas.

La combinación de la baja de los precios de los commodities en economías emergentes con las pérdidas corporativas demanda el incremento del gasto público en salud y en la reactivación económica,

lo que elevará los déficits fiscales y la necesidad de endeudamiento. No obstante, la disminución del flujo de ingresos, tanto de los trabajadores, como de las empresas, reducirá la recaudación fiscal, lo que podría conducir a defaults soberanos; Argentina ya ha advertido sobre esta posibilidad. En el caso del sistema bancario latinoamericano, existen presiones negativas adicionales derivadas del shock en el precio del petróleo y los commodities en general, y la volatilidad del mercado. Las medidas tomadas por los bancos centrales han consistido, como en las economías avanzadas, en inyectar liquidez para evitar quiebras bancarias y reanimar las bolsas de valores. Si bien la inyección de liquidez realizada por los bancos centrales podría facilitar la recuperación económica, lleva a un apalancamiento mayor en un entorno de incertidumbre.

EL PAPEL DEL ESTADO Y LA NUEVA NORMALIDAD

El proceso normal de identificación de una pandemia comienza cuando se registran los casos de epidemias en los centros de salud públicos, donde normalmente llegan los primeros enfermos. Esto alerta a la secretaría de salud, que se da por enterada que la epidemia ha llegado, y lo informa a la Organización Mundial de la Salud. A partir de allí, la Secretaría de Salud está en la obligación de tomar medidas de prevención, de informar a la ciudadanía, y de brindarle soporte material a la misma.

Lo que ha saltado a la vista en Estados Unidos, Canadá y países de América Latina es que no hay sistemas nacionales de salud bien equipados, ni presupuestados. Hay diferencias abismales entre el sistema canadiense y el boliviano, por las diferencias evidentes entre tamaño de ingresos nacionales per cápita. Pero lo más importante es el concepto del papel del Estado. La salud es un bien público y, por lo tanto, es responsabilidad del Estado. La sociedad requiere que el Estado la proteja y provea lo mejor disponible para su

bienestar físico (cuadro 1).

La evidencia indica que los países más ricos no son los que tienen menos infecciones, ni que los más infectados son los más pobres: las tasas más altas de contagios por millón de habitantes las han registrado Luxemburgo (6 436), Bélgica (5 028), Estados Unidos (4 800), España (5 000) y Chile (4 500) (datos del 22 de mayo de 2020). No se trata de nivel de ingreso. Una hipótesis señala la densidad poblacional por centro urbano, lo que explicaría la falta de contagios en África. La doctrina de que no hay sociedad, sino individuos, y que por lo tanto, no hay interés público, ni bienes públicos, elaborada por Hayek y ampliada por Margaret Thatcher, con el argumento que “no hay alternativa”, es una doctrina falaz. El número de muertos por millón en los países más ricos del mundo refleja esa falacia. La ausencia de estos en Asia y los niveles bajos en América Latina reflejan que la sociedad sí existe y que, aunque el Estado se halle ausente, las familias se encargan de sus enfermos. Como con el sida y otras epidemias, eso es bueno, pero insuficiente, porque se requieren medicinas y equipos médicos, así como educación para la prevención.

El problema, sin embargo, es la letalidad de esta epidemia y la recurrencia de las epidemias en las últimas cuatro décadas. Son un reflejo del cambio climático y de los altos niveles de hacinamiento en los que vivimos y nos transportamos. Son también un reflejo de lo distantes que estamos de las fuentes de alimentación y de provisión de bienes. Para que los virus viajen de un lugar a otro, necesitan un hábitat donde montarse. Luego se adaptan y siguen el viaje. Así es como terminamos con tres cepas del virus: una asiática, una estadounidense y una europea.

Cuadro 1. Mortalidad de la covid-19 en América Latina
(mayo de 2020)

Posición	País	Tasa de mortalidad	US\$ PIB per cápita	Ranking PIB
	Mundo	6.6		
1	Nicaragua	32.0	1 919	27
2	Antigua y Barbuda	12.0	18 109	4
3	Bahamas	11.5	33 261	3
4	Belice	11.1	4 925	21
5	México	10.4	10 118	11
6	Surinam	9.1	6 311	17
7	Ecuador	8.3	6 249	18
8	Guyana	8.0	5 252	20
9	Barbados	7.8	18 069	5
10	Canadá	7.5	46 213	2
11	Trinidad y Tobago	6.9	16 366	7
12	Brasil	6.6	8 797	13
13	Estados Unidos	6.0	65 112	1
14	Honduras	5.0	2 548	25
15	Argentina	4.5	9 888	12
16	Bolivia	4.2	3 671	24
17	Cuba	4.2	...	
18	Haití	3.7	784	28
19	Colombia	3.6	6 508	16
20	República Dominicana	3.3	8 629	14
21	Perú	2.9	7 047	15
22	Panamá	2.8	16 245	8
23	Uruguay	2.7	17 029	6
24	El Salvador	2.1	4 008	23
25	Guatemala	2.0	4 617	22
26	Jamaica	1.7	...	
27	Venezuela	1.3	2 548	26
28	Paraguay	1.3	5 692	19
29	Costa Rica	1.1	12 015	10
30	Chile	1.0	15 399	9
	Promedios (sin picos)	5.3	13 743	

Fuente: obela.org con datos de ourworldindata.org.

Los efectos de la pandemia de covid-19 han expuesto las profundas debilidades estructurales existentes. El encadenamiento productivo mundial a partir de CGV, definidas sobre criterios de especialización y reducción de costos, construyó una división internacional del trabajo que destruyó la noción de soberanía y autosuficiencia. Con esto, los mercados internos quedaron ligados a la dinámica del comercio internacional y el nivel de consumo sujeto a la balanza comercial.

Por su profundidad, la crisis desencadenada por esta pandemia está muy lejos de ser superada. Los efectos a mediano y largo plazos se sentirán en todos los niveles de la vida social. Nunca antes se había enfrentado una crisis con dimensiones globales tan profundas y con tres motivos simultáneos: crisis sanitaria, crisis de oferta y crisis de demanda [Mazzucato, 2020]. La construcción de una salida efectiva a esta crisis debe resolver tres frentes al mismo tiempo, de otro modo solo conseguirá extenderla. El dilema económico del segundo trimestre de 2020 acerca de reabrir la producción y la actividad urbana, a pesar del riesgo latente de recaída en el contagio, y presión sobre los sistemas de salud es apenas un aspecto de la crisis.

El freno de la actividad económica, casi generalizado, evidenció el grado de dependencia del mercado mundial que todas las economías tienen. Salvo China, el principal productor de mercancías del mundo, ningún país logró autoabastecerse de material médico, farmacéutico e incluso de consumo. Se documentaron² disputas por la importación de cubrebocas, guantes, batas médicas, etc., todos elementos básicos que, sin un grado de industrialización complejo, cualquier país podría producir.

Las nociones de soberanía energética, alimentaria, de bienes estratégicos o esenciales fueron borradas por el libre mercado y el comercio mundial. Detrás de la escasez mundial de productos médicos

² Véase Financial Times <<https://on.ft.com/35WaqbT>> y Sputnik Mundo <<https://bit.ly/3emD8GY>>.

se aproxima una escasez de bienes de consumo y, en particular, de alimentos básicos. Estos bienes también circulan por los mismos canales del comercio mundial, disminuidos con la covid-19, y bajo las normas del libre mercado y mejor postor. En este escenario, el impacto alcanzará a los países sin producción agrícola básica y sin capacidad de importación.

Esta vez, las fórmulas de rescates financieros, de nacionalización-saneamiento-privatización de empresas quebradas, de inyección de liquidez a los mercados, de control de inflación para la eficiente autorregulación del mercado, etc., no van a funcionar. No se puede regresar a la normalidad, entendida como el re-encuentro con el equilibrio alterado previo a la pandemia. La globalización y el libre mercado han mostrado todos sus límites y empujado a la crisis más grande del capitalismo.

REFLEXIONES FINALES

La letalidad de la covid-19 y la recurrencia de las epidemias en las últimas cuatro décadas son un reflejo del cambio climático y de los altos niveles de hacinamiento en los que vivimos y nos transportamos. Expresan lo distantes que estamos de las fuentes de alimentación y de provisión de bienes. Para que los virus viajen de un lugar a otro necesitan un hábitat donde montarse. Luego se adaptan y siguen el viaje. Así es como se llega a múltiples cepas del virus en Asia, Estados Unidos y Europa. Lo que esta epidemia nos ha dicho es que cada década hay una y que cada vez es más letal. La primera fue el VIH con 38 millones de muertos; la segunda, la gripe aviar-porcina-SARS. La tercera fue el ébola y ahora la covid-19; una epidemia por década.

Algunas lecciones rápidas sobre la economía y la dinámica global podrían ser:

- Ciertos trabajos pueden efectuarse en casa con todos los medios

electrónicos nuevos. Esto, por un lado, es bueno para reducir la contaminación ambiental y, por otro, ahorra tiempo y aumenta la productividad de los trabajadores a distancia. La automatización será la solución para los empleos repetitivos manuales, tendencia que se ha observado en los últimos años.

- La reducción de los viajes tanto de placer como de negocios va a continuar, y en avión se reducirán más. Esto implicará el rediseño de los centros turísticos con finalidades que sean menos recreativas en masa y/o más selectas o más útiles.
- La reducción de las remesas se debe, en general, a que las expectativas de desempleo o empleo temporal reducido es grande en las economías avanzadas y puede no revertirse al punto de origen en los próximos cinco años.
- La caída del precio del petróleo y su impacto en las economías petroleras es doble: por un lado, divisas y, por el otro, ingreso fiscal. Visto que la energía sucia no tiene futuro en el largo plazo, el Estado tiene la responsabilidad de colaborar con energías limpias, comenzando por centros de recarga eléctrica para vehículos y promoción de proyectos de energía limpia para sustituir la termoeléctrica.
- El problema de la falta de divisas presiona sobre la balanza de pagos y el servicio de deuda. El problema fiscal pesa sobre la posibilidad del Tesoro de comprar las divisas para pagar la deuda. La transformación de la deuda en divisas a deuda en moneda nacional es imperativa. El problema es igual para todos los exportadores de commodities.
- El nuevo papel del Estado es central, sobre todo en la redefinición de las cadenas de valor y la asistencia al sector privado. El mercado solo no hará eso. La seguridad alimentaria, energética y de salubridad son esenciales. La redirección y el acortamiento de las cadenas globales de valor son elementales para evitar la fragilidad a la que esta pandemia ha expuesto a la población y la economía

del mundo.

La covid-19 empujó al mundo hacia una crisis que ha dejado claras las contradicciones ocultas tras la globalización, el libre comercio y el mercado mundial. Hay que enfriar el planeta, lo que implica menos contaminación con menos aviones y autos, y transporte a energía fósil. Las formas de producción deben apuntar a la sostenibilidad. Hay que cambiar de patrón alimenticio y comer de fuentes de producción más cercanas al mercado de destino, al tiempo de reducir el consumo de carne de res, sumamente contaminante. Los tiempos en la recuperación de la actual crisis serán lentos y nuestras sociedades deberán estar preparadas para las siguientes pandemias. Otro mundo es posible y necesario.

REFERENCIAS

- Caplen, Brian [2020]. "Editor's blog. Prepare for maximum disruption", *The Banker*, <<https://bit.ly/325bLw7>>.
- Citigroup [2020]. "First quarter 2020 results and key metrics", en Citi, <<http://citi.us/383439k>>.
- EIU [2020]. "Global Forecasting Service", Global assumptions, abril 9 de 2020.
- International Monetary Fund [2020]. World economic outlook: The Great Lockdown, Chapter 1, <<https://bit.ly/3268vAu>>, 6 de abril de 2020.
- LaReau, J. y P. Wall Howard [2020]. "U. S. auto industry preps for restart-and it all depends on Mexico", *Detroit Free Press*, <<https://bit.ly/2HXstGN>>, 14 de mayo de 2020.
- J. P. Morgan Chase & Co [2020]. "J. P. Morgan chase reports first-quarter 2020", 1Q20 Earnings Press Release, <<https://bit.ly/383lgQb>>, 10 de mayo de 2020.
- Mazzucato, Mariana [2020]. "Capitalism's triple crisis", *Project Syndicate*, <<https://bit.ly/3jQt0ay>>.
- Li, Xin, Bo Meng y Zhi Wang [2019]. "Recent patterns of global production and GVC participation", en *Global value chain*

development report 2019. Technological innovation, supply chain trade, and workers in a globalized world, Ginebra, World Trade Organization, <<https://bit.ly/2Gm8mBf>>, 10 de mayo de 2020.

OMC [2019]. El crecimiento del comercio mundial pierde impulso en tanto que persisten las tensiones comerciales, <<https://bit.ly/3ek9XUF>>, 3 de mayo de 2020.

Reinhart, Carmen [2020]. "This time truly is different", Project Syndicate, <<https://bit.ly/2TONSv-2>>, 23 de marzo de 2020.

Reinhart, Carmen [2020]. "Preventing a covid-19 food crisis", Project Syndicate, <<https://bit.ly/3qGw25C>>, 15 de mayo de 2020.

Santander [2020]. Financial report, january-march 2020, <<https://bit.ly/3l4TWWv>>, 3 de mayo de 2020.

United Nations [2020]. World economic situation and prospects as of mid-2020, Nueva York, <<https://bit.ly/2GmlWUf>>, 13 de mayo de 2020.

18. LA PANDEMIA DE LA DEUDA Y LA COVID-19*

Alicia Girón**

INTRODUCCIÓN

La pandemia de la covid-19 está presentando un gran desafío para el manejo de la enorme deuda adquirida durante el desenvolvimiento de la crisis. Al día de hoy se está desarrollando un asombroso deterioro en las finanzas públicas. Para el Fondo Monetario Internacional (FMI), la deuda pública bruta aumentará en 6 billones de dólares, a 66 billones de dólares, para fines de este año, y pasará de representar 105% del producto interno bruto (PIB) a 122%, un aumento significativo e inigualable si lo comparamos con la Gran Crisis de 2008-2009 [The Economist, 2020a]. Para muchos analistas, administrar la carga que representa el monto de deudas acumuladas durante la última década, más la que se está contratando para detener el paro de la economía, enfrenta a la sociedad y los gobiernos democráticos a una problemática muy compleja comparada por muchos organismos financieros internacionales y académicos con lo que fue el manejo después de la Segunda Guerra Mundial y que hizo necesario un acuerdo mundial para restablecer

* El presente capítulo fue entregado para su publicación en mayo de 2020. Se agradece el apoyo de Jairo Cisneros y Adheli Galindo, becarios de Conacyt, y de Yasmín Águila, becaria del proyecto “Geografía Financiera e Instituciones en la Economía Mundial” (PAPIIT IN301918), y al alumno de servicio social Zhuojie Li, de la FES Aragón UNAM.

** Investigadora titular del Instituto de Investigaciones Económicas y coordinadora del Programa Universitario de Estudios sobre Asia y África.

los circuitos productivos y de distribución durante la posguerra del siglo pasado.

El objeto de esta reflexión es señalar las causas de la inestabilidad y la fragilidad económicas que dieron pie a la Gran Depresión 2020,¹ disparada por la covid-19, y presentar la relación entre las políticas del banco central y el endeudamiento de las grandes corporaciones no financieras, como causantes de la actual inestabilidad y fragilidad financiera, así como el devenir en el corto plazo del incremento del déficit y la deuda para solventar la deflación de activos para apuntar a un camino de la recuperación económica sin importar que sea débil.

Tras la pandemia de la salud llega la pandemia de la deuda; es decir, un creciente endeudamiento, tanto de las corporaciones no financieras, como de los países.

¿QUÉ TEORÍA ECONÓMICA NOS PUEDE EXPLICAR LA GRAN DEPRESIÓN DE LOS 2020 POR LA ENFERMEDAD QUE LA ECONOMÍA ESTÁ PASANDO?

Las decisiones del banco central son determinantes en el manejo de la estabilidad económica del país y para sembrar la inestabilidad en una economía monetaria de la producción. Por lo tanto, las relaciones financieras y el intercambio de los flujos financieros responden al comportamiento de la tasa de interés, y la rentabilidad de la demanda de inversión y del endeudamiento en el que incurren las corporaciones no financieras.

El libro de Minsky, *Stabilizing and unstable economy* [Minsky, 1986], muestra el comportamiento de las diferentes etapas por las

¹ El 12 de febrero de 2020 pasará a la historia como el punto máximo alcanzado del Dow Jones, desde la quiebra de Lehman Brothers el 15 de septiembre de 2008. Una vez que la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró la pandemia el 11 de marzo, los indicadores bursátiles iniciaron una caída al precipicio; el punto mínimo se alcanzó el 23 de marzo al caer hasta 18213.65 puntos, para recuperarse unas semanas después a un nivel de 23 000 puntos.

que el endeudamiento de las corporaciones acontece desde aquellos préstamos que son necesarios para invertir, y el pago está cubierto. En segundo lugar, las corporaciones especulativas, para cumplir sus obligaciones, requieren “ingresar recursos con nuevas deudas, pues con los flujos de caja que generan no pueden devolver el principal de la deuda acumulada” [Minsky, 1999]; es necesario renegociar deuda para emitir nuevos pasivos, y, por último, las entidades Ponzi, cuyo escenario reduce las expectativas de sus acreedores, incluso para cobrar los dividendos de las acciones. Por tanto, la última década en la que las corporaciones no financieras llegan a un endeudamiento extremo está relacionada con las funciones de las políticas ejercidas por el banco central.

La línea teórica metodológica seguida por el pensamiento minskyano la encontramos en Kregel [2015], Wray [1998] y Kelton [2016], cuyo origen está en la Universidad de Missouri-Kansas City, y cuyos trabajos hoy se expresan en el Levy Economics Institute of Bard College. Esta línea de pensamiento se manifiesta a través de la teoría moderna del dinero (MMT, por sus siglas en inglés), en la que el eje principal es el comportamiento del banco central como empleador de última instancia, más allá de las funciones tradicionales de prestamista de última instancia.

Por el contrario, la teoría monetaria cuantitativa, encabezada por Milton Friedman y los Chicago Boys, cuya influencia persiste en el pensamiento de los organismos financieros internacionales y en el comportamiento de los bancos centrales a nivel mundial, no ha podido rescatar la economía, sino únicamente mantenerla estable. Incluso esta teoría ha sido la base de todos los procesos de desregulación y liberalización económica y financiera de los ochenta. El eje principal del pensamiento monetarista responde a la metáfora de que el dinero cae desde el helicóptero. Por consiguiente, el comportamiento del banco central es mantener en equilibrio constante la economía centrándose en el manejo de la inflación

sin responder a la creación del empleo, añadiendo la sal y la pimienta o, mejor dicho, la austeridad, por medio de políticas públicas como la restricción del gasto público en infraestructura, educación y salud. En este sentido, la pandemia actual ha puesto en entredicho tales supuestos, llevando al cuestionamiento las medidas adoptadas por los regímenes democráticos.

¿QUIÉN ES EL CULPABLE DE HABER DETONADO EL PARO EN LA ECONOMÍA GLOBAL?

Es importante mencionar que la covid-19 no es la culpable, sino que disparó la frágil e inestable economía mundial.

A partir de 2009, los bancos centrales mantuvieron una política de tasas de interés cero, sin que ello propiciara un aumento de la inversión productiva y la generación de nuevos empleos. Esta situación originó la “trampa de la liquidez”, a la que constantemente ha aludido Krugman [Sandbu, 2018], tomando el caso de Japón. No olvidemos que Keynes, en su obra *El incentivo para invertir* [Keynes, 1936], menciona cómo la tasa de interés cero no es un incentivo para invertir. Aquí es donde la teoría keynesiana y la corriente del pensamiento heterodoxo relacionan las expectativas del futuro con el presente, sin olvidar el pasado.

El banco central, al mantener una política monetaria de objetivos de inflación y restringir las inversiones públicas, difícilmente puede disparar la creación de empleos. El efecto de la disminución del gasto público bajo los lineamientos de la teoría ortodoxa propició estabilidad macroeconómica y acumulación de ahorros para evitar la inflación. Summers y Stansbury [2019] definen este periodo como secular stagnation o más bien el hoyo negro de la economía, e incluso cuestionan la gobernanza financiera, si bien el primero fue secretario del tesoro cuando la crisis bancaria mexicana.

En pocas palabras, las políticas del banco central y las tasas de interés cero no crearon los incentivos para invertir, y las corporaciones no financieras recurrieron al endeudamiento extraordinario. Nos enfrentamos con corporaciones y gobiernos fuertemente endeudados. Inclusive firmas zombis crecieron sin poder pagar el endeudamiento, tal como lo señalan Banerjee y Hofmann [2018]. El monto acumulado de deuda enfrenta a los inversionistas financieros con gran preocupación al caracterizarse este tipo de endeudamiento en palabras de Minsky [1999] como Ponzi.

El Instituto de Finanzas Internacionales (IIF) dio seguimiento al cuantioso endeudamiento, pues tan solo para 2015 el endeudamiento global corporativo representaba \$71.8 billones de dólares. Según información de este instituto, la deuda mundial alcanzó, en 2019, 255 billones de dólares y este año ha superado 322% del PIB anual del planeta, lo que supone 40 puntos porcentuales (\$87 billones de dólares) más que la deuda acumulada al inicio de la anterior crisis económica del 2008 [El País, 2020].

¿HASTA DÓNDE LLEGA EL ENDEUDAMIENTO?

Un aspecto relevante sobre la covid-19 será el incremento de las deudas nacionales, como consecuencia de la necesidad de financiamiento por parte de los gobiernos. La nueva deuda adquirida tiene como finalidad atender la emergencia sanitaria reforzando el sector salud de cada país, así como la implementación de programas de estímulo económico enfocados principalmente en enfrentar el desempleo y la contracción económica. Sin embargo, el panorama se vuelve preocupante al considerar la elevada deuda existente a nivel global antes de la pandemia.

Los países desarrollados son un buen ejemplo de dicha situación, aunque con particularidades en la forma de financiarse que

vale la pena considerar [The Economist, 2020b]. Japón por ejemplo, es el país con la mayor deuda pública del mundo, con un valor de 229% respecto a su PIB, pero la mayor parte de su deuda se encuentra en moneda nacional; los acreedores domésticos poseen 122%, y el Banco de Japón 80%, dejando el restante en manos de acreedores extranjeros. Caso contrario son España y Francia, ambos con una deuda mayor de 90% de su PIB, pero donde la deuda externa representa 58% de la deuda total de cada uno.² Alemania también se encuentra entre este tipo de países, con 55% de su deuda total en moneda extranjera, con la diferencia de que su deuda solo es de 58% respecto al PIB.

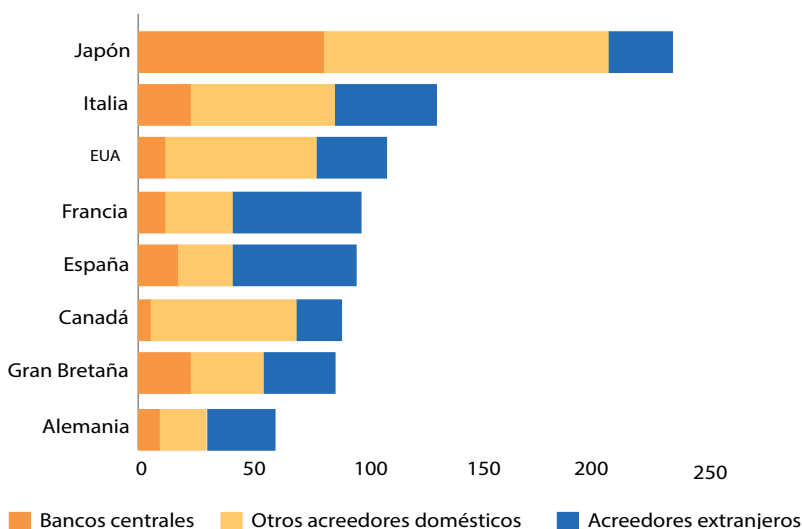
Por su parte, Italia y Estados Unidos se destacan por tener deudas que superan su producto, con 127% y 106% respectivamente. Cuentan con la particularidad de poseer la mayor parte de su deuda en manos de acreedores domésticos, con más de 60%, seguidos por la deuda externa con 43% para el país europeo, y 31% para el americano. La Banca d'Italia posee 22% de la deuda y la Reserva Federal (Fed) el restante 10%. La baja participación de la Fed en la deuda es quizá una de las razones por las que Estados Unidos ha decidido implementar la compra de activos a gran escala enfocada en un primer momento, precisamente, en la compra de bonos, y después, en la compra ilimitada de bonos y de activos respaldados por hipotecas.

La lista de países representados en la gráfica 1 se completa con Canadá y Gran Bretaña, ambos países con una deuda superior a 80% del PIB. Canadá es el país de la lista con la mayor deuda en manos de acreedores nacionales, con 74% del total, seguido por la deuda en manos de acreedores extranjeros

² Es importante distinguir entre el monto de la deuda respecto al PIB, y la composición de la deuda total. Por ejemplo, España tiene una deuda respecto al PIB de 92% que, a su vez, constituye 100% de su deuda total, repartida en los rubros en manos del Banco Central (17%), acreedores domésticos (25%) y acreedores externos (58%).

de 22%, y solo 3% en manos del Banco de Canadá. Por último, Gran Bretaña posee la deuda más equilibrada, lo que le permite un margen de maniobra más amplio en caso de tener la necesidad de incrementar su deuda por las distintas vías.

Gráfica 1. Deuda pública bruta como % del PIB (2019)



Fuente: *The Economist*, abril 2020. Disponible en: <<https://econ.st/2HBxyEe>>.

Fitch Ratings [2020], por su parte, ha realizado 1 068 acciones que representaban 40% hasta el mes de abril de 2020. El resultado de las perspectivas de calificación es negativo; incluso las calificaciones de algunos países van en un camino hacia el precipicio por las medidas de política fiscal insuficientes para detener la depresión en la que los países están incurriendo. Más allá de las calificaciones negativas por la imposibilidad de pagar las deudas soberanas debido al desenvolvimiento del coronavirus, la situación va agravándose para los grandes corporativos, iniciando desde las empresas petroleras y minerales de China, hasta los corporativos de Estados Unidos, Arabia Saudita, Unión Europea y el resto de empresas, que ante la

deficiente demanda de sus productos han tenido que ir parando y esperar los primeros brotes para continuar con el circuito de producción y distribución.

CONCLUSIONES

¿Quiénes son los culpables del creciente endeudamiento de los últimos 10 años que llegó a sobrepasar el PIB de muchos países?, ¿por qué existen corporaciones zombies? y ¿qué relación tiene esa situación con la caída estrepitosa del índice Dow Jones y el Standard & Poor's, al declararse la pandemia?

En una entrevista recientemente organizada por el Financial Times a Stephanie Kelton [Greeley, 2020], esta señaló que ahora habrá déficits masivos y eso está bien. Desde el punto de vista de la teoría moderna del dinero, la inyección de dinero en una economía monetaria de la producción ayuda a la creación de empleos y a evitar el desempleo, para estabilizar la economía. Hoy lo que no se debe de repetir es que, al haber los primeros brotes de la economía mundial, se inicie con políticas de austeridad como se hizo en la última década, que propició un fuerte endeudamiento y ganancias especulativas hasta el inicio del presente año.

La intervención de los gobiernos al inicio de la pandemia ha creado la necesidad de fortalecer las ayudas billonarias para salvar a las corporaciones no financieras, así como a las pequeñas y medianas empresas, a fin de contribuir a detenerlas antes del precipicio, hacia donde la economía global está caminando. El golpe que implicó parar la economía y, por ende, resquebrajar las cadenas globales de producción, implícitamente hace necesaria la intervención del banco central y el aumento del déficit [Wolf, 2020]. Es a partir de este momento que entra el debate entre economistas, sobre la política fiscal y la política monetaria, y cómo ir logrando el equilibrio entre

tasas de interés, tasas de inflación y la tasa de crecimiento. A ello se suma fincar responsabilidad a los culpables de la carga de las deudas que se venían arrastrando de las corporaciones no financieras y las deudas soberanas.

Más allá de seguir el debate entre la política monetaria y la política fiscal en un régimen financiarizado encabezado por regímenes democráticos, es importante poner en entredicho la “aldea global”. La covid-19 hizo evidente la internacionalización de las cadenas de producción en manos de los grandes corporativos.

REFERENCIAS

- Banerjee, R. y B. Hofmann [2018]. “The rise of zombie firms: causes and consequences”, *BIS Quarterly Review*, Bank International of Settlements, <<https://bit.ly/2zRXg3v>>.
- El País [2020]. “La deuda mundial aumenta a un 322% del PIB del planeta”, *Cinco Días*, 07 de abril, <<https://bit.ly/2KmfJuc>>.
- Fitch Ratings [2020]. Corporate, financial institution downgrades on pace for record, <<https://bit.ly/36ITSo1>>.
- Greeley, B. [2020]. “Stephanie Kelton: ‘They’re going to have massive deficits. And it’s fine’”, *Financial Times*, 17 de abril, <<https://on.ft.com/2TQrOJm>>, 3 de noviembre de 2020.
- IIF [2020]. *Global Debt Monitor*, <<https://bit.ly/2JpJ9qF>>.
- Kelton, S. [2016]. “Modern monetary theory explained by Stephanie Kelton”, en *CNBC*, <<https://cnb.cx/2VMbsmp>>.
- Keynes, J. [1965, 1936]. *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, FCE.
- Kregel, J. [2015]. *Economía monetaria de la producción. Dinero, inestabilidad y crisis*, traducción E. Correa y A. Girón, México, Facultad de Economía, UNAM.
- Minsky, H. [2008, 1984], *Stabilizing and unstable economy*, Estados Unidos, McGraw-Hill.

- Minsky, H. [1999]. "Ondas Largas en las relaciones financieras: factores financieros en las depresiones más severas II", *Problemas del Desarrollo*, 30(119), octubre-diciembre, México, IIEC-UNAM.
- Plender, J. [03 de marzo de 2020]. "The seeds of the next debt crisis", *Financial Times*, <<https://on.ft.com/3jSoKHx>>.
- Sandbu, M. [2018]. "Central banks should not be tempted by the good old days", *The News International*, <<https://bit.ly/34LNnja>>.
- Summers, L. y A. Stansbury [2019]. "Whither central banking?", *Project Syndicate*, 23 de agosto, <<https://bit.ly/2Thu3Wo>>.
- The Economist [2020a]. "After the disease, the debt", 23 de abril, <<https://econ.st/2Jwx4jF>>.
- The Economist [2020b]. "What would Keynes do? The pandemic will leave the rich world deep in debt and force some hard choices. Who takes the pain and can there be gain?", 23 de abril, <<https://econ.st/2HBxyEe>>.
- Wolf, M. [2020]. "Can governments afford the debts they are piling up to stabilize economies?", *Financial Times*, 03 de mayo, <<https://on.ft.com/36eOf0z>>.
- Wray, R [1998]. *Understanding modern money: The key to full employment and price stability*, Estados Unidos, Edward Elgar Publishing.

19. EFECTOS ECONÓMICOS DE LA COVID-19 Y LA RESPUESTA GUBERNAMENTAL EN BRASIL Y MÉXICO*

Monika Meireles**

Jessica Veloz***

El año 2020 ya entró a la historia, pero no por la puerta de adelante. Según diversas fuentes oficiales, lo que se ha venido llamando el Gran Confinamiento, por la incisiva recomendación de cuarentena en la pandemia de covid-19, tendrá efectos económicos más profundos de los que dejó la Gran Depresión de los treinta. El Fondo Monetario Internacional (FMI) prevé una retracción de la economía mundial de -3.0% para 2020. Por su lado, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) habla de una contracción de -1.5%. Sin embargo, el escenario que se dibuja es aún más dramático si vamos a las previsiones de las instituciones financieras privadas: Goldman Sachs menciona un crecimiento negativo del producto interno bruto (PIB) mundial de -1.0% [Goldman Sachs, 2020], J. P. Morgan pronostica -1.1% [Gac, 2020] y Fitch vaticina una disminución del orden de -3.9% [La Razón, 2020].

Vale mencionar que los pronósticos extremadamente negativos se deben a que el mundo está pasando por tres crisis que se manifiestan de forma simultánea. En primer lugar, una emergencia sanitaria por la pandemia mundial de covid-19 que se inició en China, se

* El presente capítulo fue entregado para su publicación en mayo de 2020. Las autoras agradecen las observaciones de Daniela Bernal.

** Investigadora titular A del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

*** Estudiante de la maestría en Economía en el IIEC-UNAM.

propagó con rapidez por los países occidentales y funge como la crisis que detona las demás. Como respuesta necesaria a la emergencia de salud, la gran mayoría de los países adoptó medidas de cuarentenas y aislamiento social —variando el grado de confinamiento de acuerdo con su guía nacional de política de salud—, lo que desencadenó las otras dos crisis que son de naturaleza económica: un shock por el lado de la oferta, dado que la producción de una serie de sectores no esenciales tuvo que ser paralizada, ante la posibilidad de brotes infecciosos por la aglomeración de trabajadores en las plantas; y una aguda crisis de demanda, ya que el poder adquisitivo de gran parte de los trabajadores, sobre todo del sector informal, fueron afectados de inmediato, y el desempleo en el sector formal ha venido creciendo de forma alarmante [UNCTAD, 2020].

Entonces, considerando las tres crisis conjugadas, estamos ante una situación que coloca a los hacedores de política frente a un doble desafío: los gobiernos deben aplicar políticas públicas para estimular la producción, los puestos de trabajo y el nivel de ingreso de los hogares, pero, al mismo tiempo tienen que asegurar que la pandemia de covid-19 sea contenida. Atención, no estamos frente a alternativas que son mutuamente excluyentes, ya que con cierta dosis de creatividad pueden diseñarse políticas públicas que ataquen, al mismo tiempo, las dos facetas del problema. Ejemplos de ello podrían ser el fortalecimiento de la red pública de salud mediante la contratación extraordinaria de personal adicional y/o medidas de estímulo al sector químico-farmacéutico nacional.

EFFECTOS ECONÓMICOS

Al trasladar la discusión sobre los efectos económicos negativos del Gran Confinamiento a nivel regional, la previsión del resultado en los países de América Latina es aún más preocupante. A sabiendas de la

dificultad de tener ahora un número más preciso, a finales de abril de 2020, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) hablaba de un decrecimiento económico en la región del orden de -2.0% [CEPAL, 2020a]. Sin embargo, esta tendencia regional no aterrizaba de forma pareja en todas las economías latinoamericanas, dado que cada país tiene especificidades en su dinámica política, económica y social. Por ejemplo, la perspectiva de crecimiento del PIB de países como México y Brasil resultan peores que el estimado para el promedio de América Latina y el Caribe: -6.5 y -5.2%, respectivamente [CEPAL, 2020a].

En este aspecto, nuevamente, la confianza de las instituciones privadas en el desempeño de las economías latinoamericanas es más pesimista que las previsiones enunciadas por los organismos públicos o multilaterales. Así, podemos observar que Citibanamex anticipa una contracción de -7.5% para México [Reyna, 2020], un número que trabaja en un escenario en el cual no existe apoyo fiscal extraordinario, mientras que para Brasil diversos bancos privados pronostican que el crecimiento negativo para 2020 será superior a -7% [Ayres, 2020].

En el caso de Brasil y México, según la CEPAL [2020b], los sectores económicos más afectados serían el comercio en general, la industria turística, los restaurantes y las comunicaciones. Estos sectores representan en conjunto 16.4% del PIB brasileño y 30.7% del PIB mexicano. Según la misma organización, los sectores que se verán medianamente afectados serían la minería, el suministro de servicios básicos (luz, agua y gas), inmobiliarias, administración pública y servicios sociales y personales, que representan, respectivamente para México y Brasil, 65.9 y 75.8% del PIB [CEPAL, 2020b]. Por lo tanto, podemos inferir con un alto grado de precisión cuáles son los puestos de trabajo que están sujetos a ser más golpeados y qué parte de la población es susceptible a engrosar la masa de desempleados en los meses subsecuentes.

Con el desplome de las economías por el aumento del desempleo

y la falta de dinamismo de la actividad económica durante la pandemia, la pobreza siempre tiende a subir, reacción que será más marcada en la región latinoamericana, que se destaca de manera negativa por su profunda desigualdad. La CEPAL [2020b] proyecta que la pobreza se incrementará 4.4 puntos porcentuales, como consecuencia de la contracción económica, es decir, que se sumarán un total de 28.7 millones de personas en situación de pobreza en toda la región, lo que se traduce en que 34.7% de la población de América Latina estará en situación de pobreza, como resultado de la crisis actual.

La CEPAL [2020b] también resalta el hecho de que el aumento de la pobreza tampoco se daría de forma homogénea entre los países de la región: la pobreza extrema sería más preocupante en México, Nicaragua y Ecuador, mientras que los mayores aumentos en la pobreza en general se darían en Argentina, México, Ecuador y Brasil. En un escenario de lo que será la América Latina de la pospandemia, los analistas mencionan que el retroceso social que se vive representa la posibilidad de una severa marcha atrás, en más de una década de esfuerzos de política pública, orquestados por los países de la región en materia de combate a la pobreza; tanto es así que queda absolutamente comprometida la posibilidad de cumplirse el objetivo de eliminación de la pobreza en sus múltiples dimensiones hasta 2030 [CEPAL, 2020b].

En cuanto a las condiciones de pobreza y pobreza extrema, en el peor de los escenarios, Brasil tendría 25.4% de su población viviendo en pobreza y 7.9% en pobreza extrema, lo que significa que 33.3% de su población vivirá en condiciones de pobreza, cifra que en 2019 constituía 24.8%. Es decir, habrá un incremento de 8.5 puntos porcentuales, cifra que se encuentra por arriba del promedio, si la comparamos con la media de la región latinoamericana [CEPAL, 2020b]. Ahora, si analizamos los mismos datos para México, en el peor escenario, 17.1% de la población mexicana se encontrará en situación de pobreza extrema y 48.9% en situación de pobreza, lo cual representa 66% de la población total; ya que el mismo indicador para 2019

ascendía a 53%, el incremento sería de 13 puntos porcentuales [CEPAL, 2020b].

RESPUESTA GUBERNAMENTAL

En el terreno de las idiosincrasias de cada país, también las repuestas públicas dadas ante la pandemia han sido bastante distintas en América Latina. Las medidas gubernamentales pueden englobarse en los siguientes grandes campos de acción: el relajamiento monetario, la expansión crediticia, el afianzamiento del gasto público en salud, la creación de programas de emergencia de mantenimiento del ingreso, y otras formas de apoyo público a los agentes económicos [Blackman et al., 2020].

Siguiendo las respuestas gubernamentales tomadas hasta el momento, en el cuadro 1 hacemos una comparación entre varios países, de acuerdo con las medidas que han implementado en auxilio de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) —que, por cierto, son las unidades que emplean a la mayor parte de los trabajadores latinoamericanos— a partir de la pandemia de covid-19. De acuerdo con el tipo de medida y en términos económicos, el cuadro muestra la cantidad de instrumentos que cada país ha utilizado desde la crisis. Estas acciones pueden incluir reducciones de la tasa de interés, mayor flexibilización cuantitativa para inundar de liquidez los mercados, concesión de líneas especiales de crédito subsidiado y/u otros tipos de apoyos a empresas que se comprometan con mantener contratados a sus empleados durante la pandemia. Por ejemplo, podemos resaltar que referente al número de herramientas usadas en términos de auxilio financiero a las empresas en dificultades (número entre paréntesis), Brasil (10), Chile (7) y Perú (7) están bastante cercanos —al menos en número de instrumentos, aunque no en el monto

dinerario total que representa el auxilio— a Estados Unidos (9). Sin embargo, por su parte, México (3), se queda bastante atrás de sus pares de la región, tanto en el número de instrumentos, como en lo que respecta a la dimensión de la respuesta gubernamental.¹

Cuadro 1. Respuestas en apoyo a las mipymes

País	Apalancamiento financiero	Soporte del empleo	Impuestos	Otros financiamientos	Costos de las empresas	Producción	Asesoramiento comercial
Chile	7	3	5				
Brasil	10	5	4		1		
México	3			1			
Perú	7	1	2	1	1	1	
Estados Unidos	9	4	1				1

Fuente: elaboración propia con datos actualizados al 12 de mayo de 2020, del Banco Mundial [2020].

Ahora, en el cuadro 2 analizamos las respuestas gubernamentales latinoamericanas para enfrentar los efectos de la pandemia de covid-19, no solo en el número de instrumentos que cada gobierno ha puesto en marcha, sino en términos del aumento del gasto público y qué porcentaje del PIB de estos países representan dichas políticas.

¹ Eso considerando que es el propio Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [Coneval, 2020], el que estima que la crisis actual traerá consigo un aumento de la tasa de desempleo de 3.3 a 5.3%, es decir, que de 37.3% que se tenía proyectado con anterioridad, se incrementó a 45 puntos porcentuales la cantidad de personas en situación de pobreza laboral durante el segundo trimestre de 2020.

Cuadro 2. Respuestas de política pública en apoyo a la población

	Transferencias monetarias	Anticipo de entrega de programas de transferencias existente	Aumento de la cobertura poblacional de transferencias existentes	Aumento del monto de transferencias monetarias existentes	Nueva transferencia monetaria	Entrega de alimentos y medicamentos	Servicios básicos	% PIB
Brasil	X	X	X	X	X	X	X	6.75
Chile	X			X	X	X	X	4.70
México	X	X	X					0.70
Perú	X			X	X	X	X	7

Fuente: elaboración propia con datos actualizados al 24 de abril de 2020 de FMI [2020] y CEPAL [2020b].

En primer lugar, antes de realizar un comentario más profundo en relación con el tema, es preciso señalar que “un paquete más grande no significa que sea un paquete mejor” [Barría, 2020], puesto que la distribución de los recursos no siempre es la más eficiente; tales son los casos de Chile y Perú, que aunque no se muestran tan activos como Brasil, ocupan el primer y segundo lugar, respectivamente, con relación al volumen de su paquete fiscal de emergencia [Barría, 2020]. Así, de los cuatro países seleccionados para el cuadro, Chile y Perú destacan por una mayor eficiencia en las políticas de salud pública tomadas hasta ahora, lo que se revela en su menor número de defunciones por covid-19. Además, no es solo en este tipo de indicador que ambos países se posicionan a la vanguardia de la región en términos de manejo de la crisis, sino también respecto a la preocupación por la reactivación del entorno económico nacional. En el caso de Chile, se presentó un paquete de medidas fiscales que representan alrededor de 4.7% de su PIB, y que están centradas en mantener el empleo y la liquidez de las empresas. Entre estas medidas destacan

un mayor gasto sanitario, mayores subsidios y prestaciones por desempleo, provisión de liquidez a las mipymes —incluso mediante el banco del Estado, de propiedad estatal— y el anuncio de un soporte adicional para los trabajadores más vulnerables e independientes, de aproximadamente 2 000 millones de dólares, a partir del 8 de abril de 2020, hecho por las autoridades. En Perú, el gobierno declaró con prontitud el estado de emergencia e implementó una serie de medidas para limitar la propagación del virus, lo que incluye el cierre de las fronteras nacionales, restricciones al movimiento interprovincial, un periodo obligatorio de aislamiento nacional y toque de queda diario de 6 p. m. a 4 a. m. Además, anunció un paquete fiscal para atender la emergencia que representa más de 7% del PIB, direccionado de la siguiente forma: a) transferencias directas de recursos financieros para apoyar a los hogares más pobres durante el periodo de aislamiento nacional de cuatro semanas —beneficio que corresponde a un monto de 380 soles que se brinda a los trabajadores independientes, y que suman 3 400 millones de soles, lo que equivale a 0.4% del PIB—; b) extensión de tres meses para la declaración del impuesto sobre la renta para las mipymes; c) flexibilización del pago de las obligaciones fiscales para las empresas y los hogares; y d) aplazamiento de los pagos de electricidad y servicios de agua potable por parte de la población [IMF, 2020].

En segundo lugar, queremos mencionar que en los casos de los gobiernos de Brasil y México, a pesar de la distancia político-ideológica que los separa, ambos mandatarios han manifestado su falta de apoyo al aislamiento de la población como medida de control a la pandemia de covid-19.² Así, no es de

² El fenómeno bolsonarista nace como alternativa electoral para parte de la población brasileña, tras el imbroglío político que resultó del golpe de 2016. El nivel de descalabro en el manejo de la crisis sanitaria es notorio. Por ejemplo, Jair Bolsonaro es uno de los pocos líderes mundiales que ha respaldado el menosprecio a las consecuencias sanitarias de la pandemia, colocando en oposición economía y salud. Según palabras dichas por el mandatario brasileño en una transmisión nacional el 31 de marzo de 2020: “El efecto secundario de las medidas para combatir el coronavirus no puede ser peor que la enfermedad misma”. Además, los

sorprenderse que ambos países ocupen los primeros lugares en número de fallecimientos en América Latina: desde el principio de la pandemia, hasta el 17 de mayo de 2020, registraron el trágico número de 16 118 muertos en Brasil, y de 5 177 en México, según la página de la Organización Mundial de Salud (OMS). Lamentablemente, los dos países son los “campeones” absolutos en América Latina en esta trágica disputa. Ahora bien, dado este panorama adverso, uno debe preguntarse legítimamente acerca de cuáles han sido sus respuestas de política económica para hacer frente a la crisis.

Según el cuadro 2, en comparación con los demás países latinoamericanos, es notable la dificultad del gobierno mexicano para generar una estrategia que asegure los ingresos a las personas en situación de clara vulnerabilidad social, y también para garantizar un ambiente de menor incertidumbre a aquellas que durante el confinamiento perdieron sus empleos. Gran parte de la rigidez del gobierno mexicano para engendrar respuestas más incisivas ante la crisis, se debe a su anacrónica adherencia a la polémica regla de finanzas públicas que anhela que estas sean “sanas”, o sea, que la “austeridad republicana” —más allá de la necesaria batalla por eliminar los gastos propios de la corrupción sistémica que acomete al aparato estatal en el país— acaba por ser un corsé que restringe cualquier posibilidad de respuesta con los recursos del erario para mitigar los efectos económicos negativos ocasionados por la pandemia [Moreno-Brid, 2020].

Así, en México, el gobierno de la Cuarta Transformación (4T) ha mantenido una postura rígida, en la que su obsesión por el superávit fiscal ha sido uno de los objetivos prioritarios que se ha propuesto y que ha prometido cumplir a pesar de la

constantes cambios ministeriales, de los cuales son ejemplo la destitución del ministro de salud Luiz Henrique Mandetta, la renuncia del ministro de justicia Sergio Moro [Darlington, 2020] y luego la renuncia del nuevo ministro de salud Nelson Teich [Jucá, 2020], contribuyen a generar un ambiente de inestabilidad política grave.

crisis.³ No es casual que, entre los cuatro países seleccionados, México exhiba la más baja proporción de gasto público extraordinario empeñado como respuesta gubernamental para enfrentar los efectos de la pandemia, sumando un módico 0.7% de su PIB. Esos pocos recursos se distribuyen, básicamente, entre las siguientes medidas: a) la anticipación del pago de los beneficios de los programas sociales ya existentes, como las pensiones a adultos mayores; y b) el programa de “Apoyo Solidario a la Palabra” o “Crédito Solidario a la Palabra” del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), de mayo de 2020, que es una ayuda económica por 25 000 pesos mexicanos (a pagar en tres años) brindada a las empresas que no recorten su plantilla laboral en el primer trimestre del año y a trabajadores del hogar que cumplan los requisitos para solicitarlo.⁴ Vale también mencionar que, sin afectar directamente las cuentas del gobierno federal, y desde el 28 de febrero, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) tomó medidas para facilitar el aplazamiento hasta por cuatro meses sin penalidad del pago de préstamos tomados con la banca comercial por empresas y personas físicas.

Otra estrategia planteada por el gobierno mexicano para hacer frente a la crisis es bastante curiosa, pues se trata del deliberado ardid para la desestructuración del aparato burocrático-administrativo del Estado para “ahorrar” recursos.

³ El día 15 de mayo de 2020, el presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) presentó “La nueva política económica en los tiempos del coronavirus”, un ensayo en el que muestra los elementos con los cuales hará frente a la crisis. Esta “nueva política” no tiene realmente nada de “novedoso”, ya que en la plena aceleración de la pandemia el gobierno ha optado por dar continuidad a la “austeridad” y, a grandes rasgos, ha seguido impulsando y dando especial lugar en su agenda a los proyectos que se propuso desde el inicio del sexenio, como es el caso de la refinería de Dos Bocas.

⁴ Si bien la estrategia de apoyo a la reactivación económica fue implementar los llamados “créditos a la palabra” —que consiste en dar 867 210 apoyos de 25 000 pesos a mipymes—, dada la alta informalidad, esta medida no es suficiente para asegurar el mantenimiento del nivel de rendimientos de los trabajadores que perdieron su fuente de ingresos por la crisis.

En este sentido, el gobierno ha venido impulsando una serie de polémicas acciones para “liberar fondos públicos” y no contraer nueva deuda. Entre estas medidas, bastante cuestionables por economistas heterodoxos que asisten con preocupación la disminución del rol del Estado en la 4T, podemos enlistar: a) quitar prestaciones de fin de año a los altos funcionarios del servicio público⁵ y b) no ejercer 75 % del presupuesto contemplado para servicios generales y materiales, y suministros.

En este momento, la estrategia no debería ser acotar el tamaño del Estado, y menos traer una sospechosa sombra de incertidumbre laboral a los servidores públicos, que, por cierto, es uno de los pocos sectores en el que los trabajadores no se encontraban con los puestos de trabajo bajo amenaza y, en consecuencia, pueden fungir como elemento importante de mantenimiento de los niveles de demanda de la economía nacional. Al contrario, en el contexto actual más bien urge la mayor presencia del Estado en el pleno de sus capacidades. Así, sería pertinente abogar por la sensible relativización de la meta de superávit fiscal, que no es más que una “reliquia bárbara” del neoliberalismo más recalcitrante que el gobierno dice combatir, y por redefinir los proyectos prioritarios —temporales y de largo plazo— que amplíen el efecto multiplicador del gasto público en la economía, a fin de facilitar la salida de la crisis. Como bien lo señala el Centro de Estudios Espinosa Yglesias [CEEY, 2020], se requiere una especie de pacto de bienestar económico que reúna a las autoridades federales, estatales y municipales, organizaciones empresariales, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil, y que propicie la reactivación económica que realmente asegure la creación de un México más incluyente y con mayor igualdad de oportunidades para la

⁵ En las palabras del presidente, los altos funcionarios públicos deben “poner el ejemplo apretándose primero ellos el cinturón” [López Obrador, 2020]. Uno de los problemas inmediatos que es propio de este tipo de planteamiento es que, en estas condiciones de trabajo, los servidores públicos más especializados y de mayor capacitación no dudarán en buscar oportunidades laborales en el sector privado, que ofrece mayores salarios.

movilidad social.

Además, tampoco es momento de afianzar que es algo a priori dañino financiar la posible expansión del déficit público con el incremento del endeudamiento del Estado. De hecho, sobre el tema del endeudamiento, el gobierno mexicano declaró estar simultánea y terminantemente en contra de recurrir a la deuda externa, a los derechos especiales de giro (DEG), puestos a disposición por el FMI, y a la emisión de títulos de la deuda interna. Justo en relación con el último aspecto, en fecha reciente hubo una exitosa emisión de títulos de deuda de distintos plazos (algunos de más de 30 años) por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Públicos (SHCP) que logró captar recursos a tasas bastante atractivas [Expansión, 2020]. Sin embargo, esta emisión de títulos ya estaba contemplada en el presupuesto aprobado el año pasado por el Congreso, y por tanto, no pueden considerarse “corona-bonos”, que son los nuevos títulos de la deuda pública que una serie de países están emitiendo para financiar los gastos extraordinarios, producto de las medidas de mitigación del efecto negativo de la pandemia.

En síntesis, el gobierno mexicano mantiene una postura orientada por la austeridad fiscal para enfrentar la crisis de covid-19, canalizando básicamente los apoyos en la modalidad de otorgamiento de créditos a las mipymes, anticipos de programas sociales ya existentes y recorte de los gastos de la nómina de la administración pública federal. Por desgracia, hasta el momento no se ha implementado un nuevo programa masivo de transferencias directas de recursos que garantice el flujo de ingresos a los trabajadores informales o que se dirija en especial a la población de los sectores más vulnerables.

Este rasgo en la respuesta mexicana se da justamente cuando la magnitud de la crisis económica secundaria a la pandemia exige hacer uso del gasto público como herramienta de política fiscal y dejar de lado la cantaleta de la austeridad y el manejo “sano” de las finanzas públicas. Hasta los

organismos internacionales más conservadores, como el propio FMI, concuerdan con esta idea, ante la emergencia sanitaria. Además, economistas heterodoxos de múltiples latitudes defienden la idea de que los gobiernos incursionen incluso en prácticas de monetización de la deuda, o sea, que la política de financiación del déficit público se dé mediante el aumento de emisión monetaria por parte del banco central [Bresser-Pereira, 2020]. No se trata de una propuesta extravagante, de hecho, es la práctica que el banco central de Inglaterra está adoptando. Sobre el supuesto sesgo inflacionario de esta medida, no podemos prever de antemano que sea necesariamente el efecto futuro, dada la excepcionalidad de la situación de recesión económica. Sin embargo, lo que sí se puede pronosticar con mayor grado de precisión es que, ante la estrechez del número de instrumentos de política que el gobierno de México está ejerciendo y la timidez del monto absoluto de los recursos destinados para mitigar los efectos económicos negativos de la covid-19 en el país, se corre el riesgo de que las condiciones económico-sociales de su población sean mucho más desfavorables en un futuro cercano.

Si ahora nos dedicamos a analizar un poco más de cerca la respuesta gubernamental de Brasil, y para ello empezamos por retomar lo dispuesto en el cuadro 2, vemos que el gobierno de ese país puso en marcha una serie de nuevos programas para combatir los efectos económicos negativos de la covid-19, que representan más de 6.7% de su PIB. Es importante destacar que estamos hablando de un gobierno con claros tintes milicianos, sin ningún respeto por los derechos humanos, muy baja estima por la democracia, y que dio una respuesta de tipo “negacionista” a la emergencia sanitaria, con el propio Bolsonaro haciendo un llamado a su base para no obedecer las disposiciones de distanciamiento social. No obstante, dada la presión de actores clave en pro de medidas de alivio a los efectos económicos negativos de la crisis, el gobierno brasileño implementó a la brevedad un apoyo de emergencia que consiste

en una transferencia monetaria de R\$ 600 durante tres meses para los trabajadores informales, cuyos ingresos per cápita mensuales sean inferiores a la mitad de un salario mínimo, y cuyo ingreso familiar no supere tres salarios mínimos, con la adenda de que si los hogares son monoparentales y el jefe de hogar es mujer, recibirán 1 200 reales de beneficio. Sin embargo, este acierto relativo en un gobierno protofascista no es inmune a críticas, desde las que resaltan la insuficiencia de los fondos destinados en este rubro y la corta temporalidad de otorgamiento del beneficio, hasta los reproches por la forma poco eficiente en la que estos recursos se están distribuyendo. En relación con este último aspecto, la forma elegida para hacer llegar el apoyo a los beneficiarios es mediante las sucursales de la Caixa Economica Federal; la instrumentación del pago ha sido un desastre porque ha generado aglomeraciones en las dependencias del banco y causado que la población se ponga en riesgo directo de contraer covid-19 al tratar de cobrar su beneficio [Caram, 2020].

REFLEXIONES FINALES

Finalmente, y a modo de conclusión, nos parece que es fundamental reconocer que la pandemia puede ser leída como un elemento exógeno que acomete a América Latina, justo cuando la región ya se encontraba inmersa en una preocupante situación de estancamiento, y que las tribulaciones de la covid-19 han acabado por agudizar tendencias preocupantes que ya estaban en marcha, como la caída de los precios de los commodities agrícolas y energéticos que la región exporta, el lento crecimiento económico y una dinámica claramente desfavorable para la mejoría de las condiciones laborales [Meireles y Todd, 2020]. La renovada tensión que la crisis sanitaria mundializada trae a la gestión macroeconómica de los países de la región, también es un elemento que debe considerarse para

evaluar el espacio de política (policy space) con que se cuenta, para implementar una respuesta gubernamental a la altura de la emergencia que vivimos. Defender la mayor urgencia y amplitud de la política pública para paliar de forma satisfactoria los efectos económico-sociales desastrosos de la pandemia, no significa ser miope ante la situación condicionante descrita arriba, al contrario: estamos tratando de hacer, de alguna forma, una especie de “economía política de lo recomendable y posible” para la respuesta gubernamental, ante una catástrofe cuya extensión del daño todavía estamos lejos de conocer en su totalidad. En definitiva, es a partir de la fortaleza del entramado que se logre tejer ahora, en términos de acción pública para lidiar con la alta incertidumbre, sobre el curso de la enfermedad y sus implicaciones económicas, que se podrá construir un futuro compatible con el anhelo de ser sociedades más justas.

REFERENCIAS

- Ayres, Marcela [2020]. “Brazil government to lower 2020 gdp forecast to -4% or more-sources”, Financial Post, 12 de mayo.
- Banco Mundial [2020]. Map of SME-support measures in response to covid-19, <<https://bit.ly/3qnZgWN>>, 11 de noviembre de 2020.
- Barría, Cecilia [2020]. “Coronavirus: los 10 países que más han gastado en enfrentar la pandemia (y cómo se ubican los de América Latina)”, BBC Noticias, 18 de mayo.
- Blackman, Allen, Ana Ibáñez, Alejandro Izquierdo [2020]. La política pública frente al covid-19. Recomendaciones para América Latina, Washington, D. C., BID.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos [2020]. “Salvar as pessoas, as empresas e o emprego”, Valor Económico, 23 de marzo.
- Caram, Bernardo [2020]. “Após aglomerações, Caixa diz que

- pagamento de 2ª parcela de auxílio terá datas espaçadas”, Folha de S. Paulo, 6 de mayo.
- CEEY [2020]. “Elementos de un plan integral para atender las consecuencias económicas de la pandemia del coronavirus en México”, Nexos, 27 de abril.
- CEPAL [2020a]. “Dimensionar los efectos de la covid-19 para pensar en la reactivación”, Informe especial covid-19, 2:1-21, 8 de mayo.
- CEPAL [2020b]. “El desafío social en tiempos de la covid-19”, Informe especial covid-19, 3:1-22, 13 de mayo.
- Coneval [2020]. La política social, en el contexto de la pandemia por el virus SARS-COV-2 (covid-19) en México, 11 de mayo.
- Darlington, Shasta [2020]. “Ministro de Justicia de Brasil renuncia tras desacuerdo con el presidente Bolsonaro”, CNN Brasil, 24 de abril.
- Expansión [2020]. “México coloca deuda por 6 000 millones de dólares”, 22 de abril.
- Gac, Marlen [2020]. “La advertencia de J. P. Morgan: será la segunda mayor recesión desde la Segunda Guerra Mundial y daños podrían ser duraderos”, La Tercera, 27 de marzo.
- Goldman Sachs [2020]. “Roaring into recession”, Global Macro Research, 87, marzo 24.
- IMF [2020]. “Chapter 1: Policies to support people during the covid-19 pandemic”, Fiscal Monitor, abril.
- Jucá, Beatriz [2020]. “Brasil pierde el segundo ministro de Salud bajo la presión de Bolsonaro para abrir la economía y por el uso de cloroquina”, El País, 15 de mayo.
- La Razón [2020]. “Fitch prevé contracción de 3.9% del PIB mundial en 2020”, 3 de mayo.
- López Obrador, Andrés Manuel [2020]. La nueva política económica en los tiempos del coronavirus, 16 de mayo.
- Meireles, Monika y Claudio Todd [2020]. “Los fantasmas de América Latina: estancamiento económico, vulnerabilidad externa y pandemia”, Revista común, memorias combates

proyectos, 17 de mayo.

Moreno-Brid, Juan Carlos [2020]. "Primavera del 2020", Reforma, 25 de mayo.

Reyna, Julio [2020]. "Contracción en 2020 será de 7.5% por covid-19: Citibanamex", La Jornada, 5 de mayo.

UNCTAD [2020]. "From the great lockdown to the great meltdown: developing country in the time of covid-19", Trade and Development Report Update, UNCTAD, abril.

Páginas web consultadas

WHO, <<https://covid19.who.int/>>, 17 de mayo de 2020

WB, <<https://bit.ly/3qnZgWN>>, 2 de mayo de 2020.

Itaú, <<https://www.italy.com.br>>, 4 de mayo de 2020.

IMF, <<https://bit.ly/3g4DQcJ>>, 17 de mayo de 2020.

Brasil, Ministerio da Saúde, <<https://covid.saude.gov.br/>>, 17 de mayo de 2020.

20. PETROLÍFEROS, INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE, COVID-19 Y CRISIS ECONÓMICA*

David Bonilla Vargas**

INTRODUCCIÓN

El efecto recesivo del contagio del virus SARS-COV-2 en la economía tiene mucho que ver con el sistema de transporte y el energético. El transporte es el hilo conductor del virus y la economía. El primer objetivo de este capítulo es entender los últimos cambios que surgen como consecuencia de la aparición del virus de covid-19 y sus efectos en la demanda, la oferta y el comercio de petrolíferos, en relación con la movilidad de carga y personas (sector del transporte) en México. El segundo objetivo es evaluar las consecuencias de nuevos planes de infraestructura en el empleo y la economía. Primero, se discute la evolución de precios durante los eventos de enero a la fecha; segundo, el efecto recesivo en el sector del transporte en general; tercero, el resultado del impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS), y los ingresos de petróleo sobre la recaudación fiscal en 2020. Por último, explicaremos cómo la caída de flujos de transporte afecta a México y cómo los planes de infraestructura pueden ayudar a reducir el resultado negativo en la economía. México saldrá de esta crisis con un nuevo

* El presente capítulo fue entregado para su publicación en mayo de 2020.

** Investigador titular del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

programa económico en el que el Estado llegará a tomar más decisiones que el mercado. La covid-19 representa un nuevo paradigma para el sector del transporte, la economía mexicana y para la sustitución de importaciones. La inversión en infraestructura, aunque insuficiente, aumenta el empleo a nivel regional.

PRECIO DE PETRÓLEO: LA DEBACLE

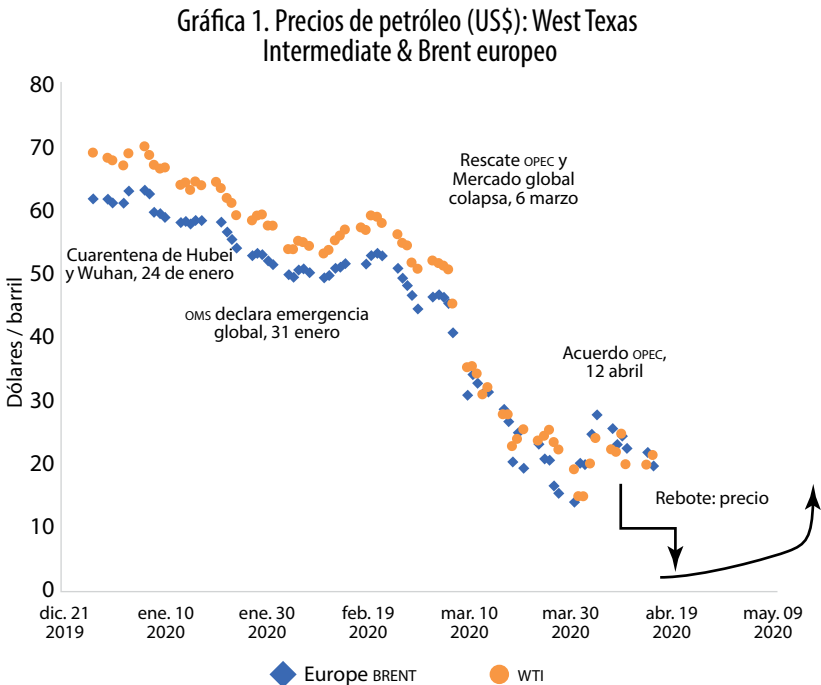
Los precios del crudo (gráfica 1) reaccionan a la caída de la demanda y no son un shock por falta de oferta de petróleo. La gráfica muestra el desplome de los precios de petróleo por tipo: el West Texas Intermediate (WTI) y el Brent. La mezcla mexicana de petróleo se recuperó a 27 dólares estadounidenses (US\$) por barril en mayo, y llegó a 39 en septiembre (no se muestra en la gráfica).

El mercado de petróleo se desplomó el 20 de febrero de 2020 (gráfica 1). La reducción equivale a la de 1999, cuando el precio cayó a 11.8 US\$/barril de 26.5 US\$/barril (diciembre de 1996), un descenso de más o menos 50%; la caída por la covid-19 es de más de 73% en solo dos meses. El ambiente en el mercado petrolero empeoró cuando el precio del petróleo superó el costo al almacenarlo, lo que causó que los precios se fueran a 30 US\$/barril bajo cero o a niveles negativos en el mercado de futuros.

En 1998 el mercado de petróleo mundial se tardó alrededor de un año y medio en volver a alcanzar sus niveles de diciembre de 1996 de 26.55 US\$/barril, esto es, para marzo de 2000 el precio se recuperó al nivel de 26.5 US\$/barril (WTI). Esto significa que México solo recuperará sus ingresos petroleros en un año y medio, es decir, hasta mayo de 2021, lo que traerá más crisis económica para nuestra nación. Algunos esperan una caída de 60% de los ingresos petroleros en 2020 [Torres, 2020].

El precio de petróleo y el virus

Mucho antes de su comienzo en enero, el gobierno chino informó a Estados Unidos y las grandes potencias de la letalidad del virus, por lo que estas naciones ya sabían que era de fácil y rápido contagio [Shear, 2020]. Sin embargo, el mercado de petróleo reaccionó hasta febrero de 2020 para irse en plena caída y no antes, posiblemente porque en Italia se detectó la gravedad de la pandemia. Esta caída puede durar mucho tiempo porque la demanda no se recuperará pronto. Es incierto cómo la covid-19 dará forma a una nueva economía global y cómo las cadenas de suministro cambiarán en favor o en contra de economías de la región.



Fuente: Energy Information Administration (EIA) [2020].

Lo que sí conocemos son dos posibles cambios: a) la práctica de inventarios en tiempo o just in-time podría cambiar a otra de just in case, o “solo en caso de”, en sectores estratégicos en los que se necesita tener reservas de productos esenciales; esto podría abrir oportunidades para una era de sustitución de importaciones en Latinoamérica, y b) varios países empezarán a tratar de depender menos de las grandes potencias, aunque para Latinoamérica esto no es una opción. Solo grandes economías, como Brasil, México o Argentina podrán buscar esas opciones y difícilmente lo harán.

Consecuencias en la economía de México y Latinoamérica

Mientras tanto, México probablemente se endeudará más con las grandes potencias para salir adelante de la pérdida de ingresos petroleros en el mediano plazo, ya que las exportaciones de petróleo no serán rentables, si bien no es aconsejable endeudarse más, dada la carga de deuda soberana que ya tiene México, la cual subió un billón de pesos en abril después de la depreciación del peso respecto al dólar, de 18 a 24 pesos por dólar [Zuckerman, 2020]; no obstante, el peso ya se está recuperando, lo que reduce la carga de servicio de deuda soberana. Endeudarse más con precios bajos de petróleo y caída del comercio internacional, aunados a la caída de ingresos tributarios no energéticos significa que tal vez México no podrá pagar los intereses de una deuda adicional adquirida.

¿Abrirá la covid-19 la oportunidad de encaminarse en la transición energética de bajo carbono? Para energías alternativas será aún más difícil competir con la energía fósil, mientras el petróleo esté tan barato. México tendrá que gestionar su economía sin esos ingresos, pero ¿por cuánto tiempo podría sostener el gasto público actual? México tiene reservas por 180000 millones de dólares estadounidenses con los que podría sostener el gasto por un tiempo, asumiendo que ese capital no salga del país.

Cabe enfatizar la razón del desplome de los precios del petróleo: a) el consumo de petróleo se contrae en esas fechas, y b) los productores de petróleo temen lo peor y aumentan la oferta; eso hicieron Rusia y Arabia Saudita. Estas dos naciones necesitan un alto precio del petróleo (Arabia Saudita, 70 US\$/barril) para enfrentar su gasto público, a la vez que la popularidad del presidente Putin en Rusia depende de dicho precio.

Aunque en China y en el sureste de Asia el consumo de petróleo ya había caído, en México y Latinoamérica empieza a contraerse en febrero de 2020 porque el principal consumidor, el sector del transporte (terrestre, naviero y de aire), también empieza a bajar su ritmo en esas fechas. Las principales navieras, aerolíneas y firmas de transporte terrestre se paralizan en Latinoamérica, Asia, Europa y Norteamérica, como resultado de la pérdida de mercado internacional, regional y nacional para mover mercancía, y al final para el consumo de estas mismas. Cabe recordar que el transporte depende del petróleo (casi 95% de su consumo total de energía) y una contracción ahí afecta el precio ipso facto. El choque de precios se corresponde con la precaria situación de Italia en esos días de febrero, y no tanto con la parálisis por la covid-19 en China (gráfica 1).

OPEC+ Y PRODUCCIÓN DE PETRÓLEO

En abril de 2020, la Organización de Países Exportadores de Petróleo más Estados Unidos, Canadá y Noruega (OPEC+) llegó a un acuerdo para cortar la oferta en 9.5 millones de barriles diarios (b/d) según su línea de base empezando el 1 de mayo. Este es un recorte anual y todos los miembros de la OPEC tienen que contribuir; sin embargo, Estados Unidos solo se compromete a reducir voluntaria y gradualmente su producción. Cabe resaltar que Estados Unidos no puede forzar a las empresas privadas para que reduzcan su producción, aunque

la Texas Rail Road Commission sí puede actuar para hacer recortes. Rusia y Arabia Saudita esperaban sostener los precios o elevarlos con ese recorte de petróleo a nivel mundial, pero el acuerdo no consiguió que los precios no bajen más.

Tres problemas surgen con el recorte de producción petrolera a nivel mundial. Primero, a pesar de ese recorte los precios del petróleo no han alcanzado altos niveles ya que la demanda cayó 29 millones de barriles diarios en abril [AIE, 2020]; esto es, la demanda de petróleo ha caído más que el recorte estimado por la OPEC+, aunque dicho recorte se basa en el anual. El segundo problema que ahora surge es de almacenamiento del petróleo, lo que puede causar una caída de precios adicional. Hoy un barril de petróleo ya vale más que un barril de gasolina. El tercer problema es que los precios del crudo continúan siendo bajos para que los pozos de petróleo de esquisto (shale oil) alcancen rentabilidad; Argentina está desarrollando este tipo de pozos y puede verse afectada.

Entre los países latinoamericanos, Argentina, Colombia, Ecuador y Trinidad y Tobago asistieron como observadores a la reunión de abril de la OPEC+; otros, como Venezuela, son miembros permanentes de la OPEC; y Brasil y México también fueron invitados a la cumbre con la OPEC+. Todos estos países enfrentan una producción de petróleo, que llevará a pérdidas porque el costo de producción excede el precio actual de alrededor de 20 dólares estadounidenses.

Esta organización pidió a México cortar su producción en 400 000 barriles, pero México acordó solo reducir su producción de 1.7 millones (proyectada para finales de 2020) en 100 000. Estados Unidos apoyaría con el resto: 300 000 barriles. La prensa nacional e internacional criticó la posición de México, pero a este le ha costado aumentar su producción, aunque se podría decir que algunos pozos petroleros de México no serán rentables a los precios actuales de 19 US\$/barril, lo que haría insostenible parte de su producción actual. Aunque en México se habló de que un porcentaje de ese recorte de 100 000 barriles podría pedírsele a las compañías privadas que

operan en el país, se sabe que no es tan fácil solicitar a estas compañías que recorten su producción. Se estima que la producción de estas compañías es de 45 000 b/d. Para México reducir la producción 400 000 barriles para cumplir con la cuota original de OPEC+ podría significar un sacrificio porque en principio perdería renta petrolera o ingresos fiscales. El sentimiento de algunos analistas en México era que resulta injusto que grandes potencias petroleras exigiesen a un pequeño productor un porcentaje de recorte de 23 %, lo que es equivalente a cerca de 40% de sus exportaciones de petróleo en 2019. Es obvio que dada las circunstancias actuales no se puede esperar que esas exportaciones se repitan en el presente año.

Dependencia fiscal e ingresos petroleros

El cuadro 1 muestra el nivel de dependencia de los ingresos petroleros de las principales economías de Latinoamérica, incluido México. El llamado lockdown (o cuarentena) está destruyendo el consumo de gasolina, diésel y turbosina, entre otros. Esto se traduce en menos exportaciones de petróleo crudo de países exportadores como México, Brasil, Venezuela, Argentina, Colombia, Perú y Bolivia. El petróleo es insumo para producir energéticos. Estos niveles de dependencia indican la vulnerabilidad de las economías, ya que la renta petrolera está en picada y se recuperará lentamente.

La cuarentena, como medida preventiva para reducir el impacto de la covid-19, se traduce en pérdida de ingresos para los gobiernos de Latinoamérica. El cuadro evidencia que Venezuela, México y Bolivia tienen la más alta dependencia de ingresos petroleros entre varios países. En nuestra muestra, la mayoría de estas naciones están en zona de peligro por tener tan alta dependencia. El fisco de Brasil depende mucho menos de tales ingresos en comparación con México y Venezuela. Usando el indicador de participación de renta en el PIB, el país con

mayor dependencia en 2018 es Venezuela y el de menos, Perú. Pero el indicador más importante (cuadro 1) es la dependencia del fisco sobre el petróleo, y en ese aspecto resaltan Venezuela, Bolivia y México.

Cuadro 1. Dependencia fiscal de la renta petrolera, 2018

País	Dependencia del fisco (%)	Ingresos petroleros, % PIB 2017	Fuente
México	20	1.22	Banco Mundial, OCDE
Argentina	12	0.73	Banco Mundial, OCDE
Bolivia	34	1.32	Banco Central Bol. 2018
Brasil	8	1.25	Banco Mundial, OCDE
Colombia	10	2.67	Banco Mundial, OCDE
Ecuador	12	4.95	Banco Mundial
Perú	1.4	0.2	Banco Mundial
Venezuela	100	11.3	Banco Mundial

Fuente: Banco Central de Bolivia [2018] y Banco Mundial [2020a].

Al mismo tiempo, precios más bajos del petróleo significan más bajos costos de operación, que dependen de costos de energéticos (gasolina, diésel, turbosina, diésel para industria) para mover aviones, barcos y automóviles, y para procesos industriales, pero en un ambiente de desaceleración económica esto no abonará mucho a la recuperación económica.

Las coberturas y el petróleo

Para disminuir el impacto de la covid-19 y otros factores que reducen el precio del petróleo y afectan la recaudación fiscal, México, afortunadamente, ha optado por comprar oil hedges o coberturas que protegen de un cuarto a tres tercios de la renta petrolera anual. Estas coberturas cuestan 1 000 millones de dólares estadounidenses, según se rumora, y han subido 10 veces desde 2001 [Reuters, 2020]. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) no revela oficialmente el monto de las

coberturas que se han hecho. En 2015, México recibió 98 000 millones de pesos gracias a esa cobertura [Reuters, 2020], y el gobierno ha declarado un ingreso de 150 000 millones de pesos para 2020 generada por esa cobertura [Martínez, 2020].

Recaudación de IEPS

El problema no acaba ahí con respecto a los efectos de la covid-19 en los ingresos fiscales del país: la recaudación fiscal por el consumo de energéticos puede afectarse, ya que la demanda de energéticos nacional está cayendo mucho, como se dijo antes. A la pérdida de ingresos petroleros por la caída de las exportaciones falta añadir el posible golpe de la pérdida del impuesto especial para productos y servicios (IEPS), ligado a la caída de las ventas de gasolina, diésel, turbosina y electricidad, entre otros energéticos. Para la gasolina calculamos una caída de 55% anual, una pérdida de 149 000 millones de pesos en 2020, si el IEPS se mantiene en 4.8 pesos/litro. En 2019 la recaudación por gasolina fue de 269 000 millones de pesos mexicanos [SHCP, 2020]. En el primer cuatrimestre de 2020 cayó 16%, y asumimos caídas mensuales de 10% de mayo a diciembre, para calcular la pérdida del IEPS. Ya que Hacienda ajusta cada mes el IEPS, estos números son amplios pero dan una idea de la pérdida de ingresos fiscales. La recaudación por IEPS representa 9% del total ingresos fiscales del gobierno federal. Si el precio del petróleo sube, el IEPS tendría que reducirse, así que los ingresos fiscales disminuirían al descender la tasa impositiva.

CADENA DE SUMINISTRO Y ENERGÉTICOS

Este declive en el consumo de energéticos para el transporte obedece a la baja en el volumen de la cadena de suministro internacional y nacional que refleja la pérdida de producción. El comercio internacional

cajó un tercio [The Economist, 2020], esto implica una caída en la movilidad de fuentes de transporte: tráileres de carga, autos particulares, aviones, barcos de carga, barcos de pasajeros y transporte público. Es importante monitorear los cambios en la movilidad para entender la recuperación económica. En el caso del transporte particular se calcula que en México ocurrió una contracción de 60% y aproximadamente de 90% para el transporte urbano (marzo-abril) [Apple, 2020]. En Corea, el transporte público se contrajo 34.5% (marzo-abril, 2020), y el transporte particular, 40%, mucho menos que en México; en Estados Unidos el transporte vehicular particular se contrajo 41% [Apple, 2020], es decir, la contracción fue menor que la de México; en España e Italia la contracción (-78%) [Apple, 2020] en el mismo rubro, fue mayor que en México. Esto refleja que la cuarentena en México fue menos severa que en otros países, con excepción de Estados Unidos. En mayo el tráfico de autos particulares en México ya se encontraba en 40% —por abajo de febrero de 2020—, lo que muestra una recuperación que beneficia a la economía local.

El efecto de la covid-19 en la cadena de suministro tiene muchos alcances en las venas de las redes de transporte en México. A continuación se presentan los efectos por modo de transporte según datos de T31mx [García Morales, 2020]:

- Sector carga aérea: registra caídas de 7.3 y 25%, dependiendo del aeropuerto (enero a febrero de 2020, respecto a 2019).
- Sector aéreo nacional: registra una caída de 7.5% en el mismo periodo.
- Barcos de carga: muestran una reducción de 5.6% en el mismo periodo.

En la frontera México-Estados Unidos la contracción de la movilidad fue fuerte: 32% en vehículos particulares y 34% en peatones, mientras que la transportación de carga por tráiler registró caídas en el número de tráileres llenos [IMT, 2020]. La falta de movilidad de personas afecta los hogares y los negocios transfronterizos, el comercio local en ambos lados de la

frontera y sus respectivos sectores de servicios.

En un análisis del IMT [2020], la movilidad registró caídas parciales para la Ciudad de México: el metro presentó pérdidas de usuarios de 45%, el metrobús de 55%, el tren ligero y el trolebús de 50% y ecobici de 70%. En otras palabras, la cuarentena no afectó por completo el transporte público a diferencia de otros países como España o China, donde el sector del transporte se contrajo mucho más. En su totalidad, la Ciudad de México registra caídas de 89% si utilizamos la métrica de número de viajes.

El ciclo de actividad del sector del transporte es, a su vez, dependiente de la gravedad de las infecciones, la percepción social de las mismas y el número de muertes diarias. En otras palabras, el sector del transporte y la movilidad de las personas y los bienes dependen de factores más allá del control del sector mismo.

El sector del transporte puede ofrecer soluciones para luchar contra la pandemia, pero también ha sido un canal para la propagación del virus. El sector contribuye con estas medidas:

1. Los fabricantes de aviones y autos, como Ford y otros Boeing, cambiaron sus operaciones para manufacturar equipo médico como respiradores y ventiladores.
2. Los colectivos, autobuses y taxis ofrecen transporte a precios reducidos a los médicos y para el traslado de comida a hospitales.
3. Las aplicaciones basadas en la movilidad ofrecen servicios.
4. Los operadores de viajes compartidos aportan datos a los gobiernos y transmiten mensajes gubernamentales.
5. Los operadores de servicios especiales (taxis, trenes y autobuses) están dedicados solo para pasajeros que llegan del extranjero.
6. Los drones distribuyen bienes, desinfectan calles y hacen anuncios al público por medio de altavoces, entre otros ejemplos; en la Ciudad de México ya se usan drones.
7. Los aviones de carga distribuyen insumos estratégicos para vacunas, pruebas médicas, mascarillas y equipo médico esencial.

La lista anterior demuestra que el sector del transporte también puede contribuir a mitigar la pandemia, pero al mismo tiempo, contribuir a su propagación.

Una manera de tener un punto de comparación sería estudiar cómo China controló los flujos de carga y la movilidad de personas durante el primer brote del virus SARS-COV-2 en diciembre, aunque fue hasta después de varias semanas que el gobierno chino actuó para reducir la movilidad.

Las medidas en países con un régimen político distinto (China, Singapur) son difíciles de implementar y adoptar en México. Tales medidas incluyen reducir la movilidad de las personas; en primer lugar, se reducen las libertades individuales y, en segunda, la libertad de comercio dentro de y entre ciudades. Lo descrito en esta sección enfatiza lo importante que es el sector del transporte para la vida económica. Sin producción de bienes y servicios no hay transporte, y sin órdenes de fábricas no existe demanda para mover la carga del punto a al punto b, ni tampoco de movilidad.

INFRAESTRUCTURA

¿Cuáles son los planes de infraestructura de transporte y sector energético para mitigar el efecto sobre la crisis económica de la covid-19 anunciados por el gobierno federal?

Tales planes se presentan en el cuadro 2 y se espera que tengan un efecto multiplicador positivo dentro de la economía, como la generación de 2 millones de empleos. Solo se enumeran los proyectos de transporte y energéticos y su impacto en el empleo, que alcanzaría casi 500 000 puestos de trabajo. Un proyecto importante por su efecto en el empleo es el Tren Maya, cuya consecuencia puede ser mucho mayor [La Jornada, 2020], ya que se esperan 715 000 empleos directos e indirectos. Se debe recalcar que estos planes de inversión tienen

incertidumbre, como cualquier proyecto de infraestructura, si bien en la mayoría esta es baja y pueden terminarse a tiempo.

Cuadro 2. Infraestructura y crecimiento económico

Obra de infraestructura	Efecto en empleo (miles de empleos)	Efecto en otros sectores	Incertidumbre medida
Tren Maya: cuatro primeros tramos	80	Acero, cemento, (eslabonamiento hacia adelante)	Baja
Ferrocarril Istmo (incluye los puertos Salina Cruz y Coatzacoalcos)	7.3	Acero, cemento, refinación, petróleo, carga en general para exportación	Baja
Mejoramiento urbano (pavimento, escuelas, etc.)	228	Bajo costos de traslado de carga y personas	Baja
Caminos rurales	12	Comercio local, transporte de carga y pasajeros	Baja
Refinería Dos Bocas	72	Tubería, acero, cemento, plástico, transporte de carga, barcos de carga	Alta (5-10 años)
Aeropuerto de Sta. Lucía	44	Cemento, sector construcción	Baja
Aeropuerto CDMX	2.2	Menores costos de carga aérea, costos de pasajeros, costos congestión aérea	Baja
Carreteras (mantenimiento)	21	Menores costos de traslado, personas y carga	Baja
Generación de electricidad,	11	Costos de internet, costos de transporte eléctrico	Baja
Rehabilitación de seis refinerías	9.3	Costos de transporte por km, gasolina, diésel	Baja
Internet para todos	5.7	Pymes, transporte carga y pasajeros	Baja
Presas y canales	3.0	Electricidad, bajos costos	Baja
Total	495.5		

Fuente: El Financiero, mayo de 2020.

Estos proyectos deberán tener un impacto positivo sobre la economía regional. Por ejemplo, las regiones del sureste que registran niveles y tasas de PIB per cápita por debajo del promedio nacional se

beneficiarán de dos grandes proyectos: Dos Bocas y Tren Maya. La región del sureste integrada por Campeche, Chiapas, Tabasco y Oaxaca necesita reactivar su economía, que es una de las más pequeñas del país, con un ritmo de crecimiento muy bajo. Estos proyectos desarrollarán la cadena de suministro, al reducir los costos de operación en el mediano plazo, como costos de transporte de carga por tren, carga terrestre y carga aérea.

CONCLUSIONES

Como consecuencia de la propagación del virus, el mercado petrolero está viviendo una caída de precios sin paralelo en la historia reciente y una caída del consumo de petróleo, principalmente por la desaceleración del sector del transporte, aunque el sector industrial también registra descensos en el consumo. Esto es un reflejo de la caída generalizada de la movilidad de personas y carga, así como en los precios de productos y servicios en el mundo. La caída de precios es solo una advertencia de lo que puede pasar en el futuro a las petropotencias, las compañías estatales como Pemex, y las megacompañías. Los precios de petróleo se desploman, lo que reduce en miles de millones de dólares los ingresos fiscales por petróleo del gobierno federal, a lo que se aúna la recaudación por gasolina, la cual se contraerá por lo menos 55% en 2020. La crisis económica está llevando a nuevas maneras de gestionar nuestra economía, la cual tendrá que depender menos de las prácticas de just in time que se basan en inventarios mínimos. Las prácticas de almacenamiento de las cadenas de suministro estratégico se volverán más atractivas para ciertos productos, lo que podrá abrir oportunidades para una era de “sustitución de importaciones”. Una pregunta que surge es si esta crisis está alargando la era de la energía fósil, y por ende, la continuidad de la dependencia de México del mercado de petróleo. Otra incógnita consiste en qué hará el país si las cuarentenas se instauran de nuevo. La última pregunta es qué harán México y el sector energético

si aparece otra pandemia. La recuperación económica puede beneficiarse enormemente de la inversión en nueva infraestructura de transporte, siempre y cuando el país gestione con mayor efectividad los megaproyectos que pueden ser vulnerables a la corrupción.

REFERENCIAS

- AIE [2020]. Oil market report-april 2020, <<https://bit.ly/3kXMvPQ>>.
- Apple [2020]. Informe de tendencias de movilidad, <<https://apple.co/2JpzUH0>>.
- Banco Central de Bolivia [2018]. Operaciones consolidadas del sector público, <<https://bit.ly/2Jxvj5Q>>.
- Banco Mundial [2020a]. "Country statistics", <<https://bit.ly/386GQ6g>>.
- El Financiero [2020]. "Se crearán 2 millones de nuevos empleos en México en nueve meses: AMLO", 5 de abril.
- EIA (Energy Information Administration) [2020]. Spot prices for crude oil and petroleum products. Data 1, <<https://bit.ly/33Xi5qf>>.
- García Morales, Irais [2020]. "Así se manifiesta la caída de carga en aeropuertos en México por covid-19", en T31Mx, 4 de mayo, <<https://bit.ly/3mR8kRI>>.
- IMT [2020]. Análisis de la evolución del transporte ante la covid-19: Casos de estudio en Monterrey y CDMX, Instituto Mexicano del Transporte, <<https://bit.ly/2TQMssY>>.
- La Jornada [2020]. "Tren Maya sacará de la pobreza a más de un millón de personas: ONU-Habitat", 25 de mayo.
- Martínez, Ana Isabel [2020]. "Mexico will receive \$6 billion from oil hedge-president", Reuters, <<https://reut.rs/34PTOTY>>.
- Reuters [2020]. Mexico oil hedge, <<https://tmsnrt.rs/34PTGUu>>.

- Shear, Michael D. [2020]. "Five takeaways on what Trump knew as the virus spread", *New York Times*, 11 de abril.
- Torres, R. Carlos [2020]. "El impacto del Covid en la política petrolera de Mexico", en Rolando Cordera y Enrique Provencio, (coords.), *Cambiar el rumbo: el desarrollo tras la pandemia*, UNAM, 2020: 223-230, <<https://bit.ly/3fqSjiz>>.
- The Economist [2020]. "Covid-19's blow to world trade is a heavy one", 14 de mayo.
- SHCP [2020]. Estadísticas oportunas de finanzas públicas, <<https://bit.ly/2I1ASZi>>.
- Zuckerman, Leo [2020]. "Entrevista al secretario de Hacienda", en *Es la hora de opinar*, 11 de mayo.

21. MIGRANTES INDOCUMENTADOS Y LA PRODUCCIÓN
DE ALIMENTOS EN ESTADOS UNIDOS
REFLEXIONES A PARTIR DE LA PANDEMIA DE COVID-19*

Uberto Salgado**

INTRODUCCIÓN

La pandemia de covid-19 reveló las fragilidades de los sistemas de salud en todo el mundo; también hizo evidentes las profundas desigualdades sociales que existen a nivel mundial, pues las carencias que padece buena parte de la población la exponen a un mayor riesgo de contagio. En relación con el impacto del coronavirus sobre los sistemas de producción de alimentos, es posible señalar que las medidas de distanciamiento social provocaron una reorientación de la demanda, al pasar de los bienes durables y servicios, hacia la compra de alimentos, incluso se presentaron algunas compras de pánico. A pesar de esto, las reservas mundiales de alimentos se han mantenido en niveles relativamente estables; sin embargo, esta situación podría cambiar si se presenta alguna perturbación en la producción del sector agroalimentario [Latif Dahir, 2020).

Al respecto, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) realizó un enfático llamado para

* El presente capítulo fue entregado para su publicación en mayo de 2020. El autor agradece al Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM por todas las facilidades prestadas para el desarrollo de este artículo.

** Investigador asociado adscrito a la unidad Economía del Sector Agroalimentario en el Instituto de Investigaciones Económicas.

evitar cualquier medida que limite la cantidad de mano de obra disponible en las labores del campo, resaltando la gran importancia que tiene la migración internacional en la producción de alimentos [Rapone, 2020]. Este es un llamado particularmente importante para Estados Unidos, pues por décadas la principal vulnerabilidad de su sector agroindustrial ha sido la escasez de trabajadores nativos, que ha sido cubierta con migrantes indocumentados, trabajadores que por su condición migratoria sufren abusos por parte de sus empleadores, desarrollan sus actividades en condiciones laborales adversas y han sido constantemente perseguidos por las autoridades para deportarlos. No obstante, debido a su importante contribución al sector de la producción de alimentos en Estados Unidos, la pandemia de covid-19 obligó a que el presidente de ese país, Donald Trump, cuya plataforma política se centra en un discurso antimigrantes, los reconociera como trabajadores “esenciales” para el sector agroalimentario y suspendiera de forma temporal las deportaciones.

La actual pandemia invita a reflexionar acerca de la importancia de implementar políticas migratorias que garanticen la movilidad laboral entre países con el objetivo de enfrentar de mejor manera las diversas contingencias que puedan afectar el abasto y los precios internacionales de los alimentos, sobre todo porque Estados Unidos es la economía que más alimentos produce y exporta a nivel internacional de acuerdo con cifras de la Organización Mundial de Alimentos.

El presente artículo se divide en tres secciones: en la primera se analiza la importancia de los migrantes indocumentados en el sector agroindustrial estadounidense y las políticas migratorias; en la segunda se examina cómo la pandemia permitió revalorar el papel de los migrantes en el sistema de producción de alimentos estadounidense; y en la última se plantea un conjunto de reflexiones finales.

En 2019 el número de personas contratadas en el sector agrícola estadounidense alcanzó una cifra cercana a los 1.18 millones; en dicha actividad existe una alta participación de población migrante indocumentada, pues si bien para 1989-1991 apenas representaba 14% del total de la fuerza laboral en el sector, para 2016 alcanzó un porcentaje de 50%; este grupo de trabajadores se compone principalmente de población proveniente de México y Centroamérica [USDA, 2020].

Otro sector relacionado con el sistema de producción de alimentos de Estados Unidos que tiene una importante participación de trabajadores indocumentados es el de la agroindustria cárnica y avícola; para 2018 en esta industria laboraban en total medio millón de trabajadores, de los cuales casi una cuarta parte eran indocumentados [Human Rights Watch, 2019]. Los migrantes que laboran en este tipo de actividades se enfrentan a condiciones laborales totalmente adversas, pues la falta de medidas de seguridad en el trabajo y la constante aceleración de las líneas de producción provocan que se presenten, en promedio, dos amputaciones por semana en este tipo de ocupaciones [Wasley et al., 2018]. Si un trabajador indocumentado de este sector tiene la mala fortuna de sufrir un accidente laboral, no recibe compensación alguna [Waldman y Mehrotra, 2017].

Los migrantes indocumentados contribuyen de forma importante a la producción de alimentos en Estados Unidos, ya que en las áreas rurales este contingente es más joven que la mano de obra nativa, y ha mostrado un crecimiento poblacional cercano a 37% respecto al total de habitantes de ese entorno rural [Parker et al., 2018]; además, a los migrantes indocumentados les pagan salarios por debajo del nivel de mercado, situación que permite reducir costos laborales a los empleadores para que puedan ofrecer alimentos a bajo costo para la población estadounidense, lo cual ha contribuido al

control de la inflación [Cortes, 2008]. Estos elementos han hecho posible que el sector agroalimentario satisfaga la demanda interna y se mantenga como el que exporta más alimentos a nivel mundial de acuerdo con cifras de la Organización Mundial de Comercio.

Esta fuerza laboral indocumentada se ha mantenido trabajando bajo la constante amenaza de la deportación. Los operativos al interior del país que realizan los agentes del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE, por sus siglas en inglés) han propiciado un ambiente de persecución para estos trabajadores y desde los noventa las diversas administraciones han buscado detener y deportar a la mayor cantidad de migrantes indocumentados.

En el gobierno de Bill Clinton (1993-2000) se deportaron cerca de 869 000; en el de George W. Bush (2001-2008) fueron poco más de 2 millones; con Barack Obama (2009-2016) la cifra ascendió a 3 millones [Chishti et al., 2017], mientras que en los primeros tres años del gobierno de Donald Trump (2017-2019) se han deportado a poco más de 750 000 [U. S. Immigration and Customs Enforcement, 2019], aunque ha señalado que buscará deportar a por lo menos 3 millones de migrantes indocumentados [Gramlich, 2020].

En el caso particular de Donald Trump, no solo ha buscado dar continuidad a la política de deportaciones de las administraciones pasadas, sino que, además, mediante su discurso ha propiciado un incremento de las conductas xenófobas de una parte de la población estadounidense y provocado un ambiente hostil para los migrantes. Desde la campaña para la elección presidencial de 2016 su plataforma política se basó en un posicionamiento antinmigrante, acusándolos de robar los empleos, abusar de la seguridad social y provocar el deterioro de las condiciones económicas de la población, e incluso se refirió a los migrantes mexicanos como hombres malos (bad hombres), delincuentes y violadores [Ross, 2016].

El constante temor de ser deportado y las posturas

antinmigrantes de una parte de la población estadounidense ocasionaron que cerca de 1.6 millones de mexicanos indocumentados decidieran regresar a México: en 2010 se tenía un registro de 6.6 millones de connacionales indocumentados que residían en ese país, y para 2018 la cifra descendió a 5.1 millones [Warren, 2020]; esta situación ocasionó que la tasa de participación laboral del total de los migrantes indocumentados en Estados Unidos se redujera¹ de 5.2% a 4.6%, entre 2010 y 2017 [Passel y Cohn, 2019].

Ante la disminución de la fuerza de trabajo indocumentada, los productores agropecuarios recurrieron a los programas de visas temporales H2A que les permiten importar trabajadores agrícolas; sin embargo, para conseguir este tipo de visa es necesario que los empleadores realicen la solicitud y esta solo es aprobada si el Departamento de Trabajo (DOL, por sus siglas en inglés) certifica que las vacantes laborales no pueden ser cubiertas con mano de obra local. El proceso para conseguir mano de obra por esta vía es costoso, complicado y lleno de trámites burocráticos que requieren incluso de personal especializado; y debido a esto no todos los productores pueden tener acceso a tal programa [Bier, 2020].

A pesar de que la cantidad de visas H2A emitidas se ha incrementado de manera considerable de 27 308 en 1998 hasta 204 801 en 2019, la participación que tienen los migrantes con este tipo de visa sobre el total de los trabajadores del campo estadounidense es de apenas 10% [Bier, 2020], cifra que difícilmente podrá remplazar a 50% que representan los trabajadores indocumentados en ese sector.

¹ Esto ocurrió debido a que los migrantes indocumentados de origen mexicano tienen la mayor participación entre la población indocumentada; en 2017 representaban 52% del total.

EL SECTOR PRODUCTOR DE ALIMENTOS EN ESTADOS UNIDOS DURANTE LA PANDEMIA DE COVID-19

El virus de la covid-19, que afecta a todo el planeta, hizo evidentes las deficiencias en los servicios de salud de todos los países al verse rebasados por la cantidad de casos que demandan atención médica; mostró las consecuencias de las terribles desigualdades sociales del mundo, ya que en los países menos desarrollados la aplicación de medidas de mitigación, como la cuarentena, solo pueden ser acatadas por las clases sociales más privilegiadas ya que una proporción importante de la población de estos países “vive al día”; es decir, no cuentan con ahorros, muchos de ellos laboran en el sector informal de la economía y se ven forzados a salir a trabajar, a pesar del brote epidémico [Lafuente, 2020].

Además de esto, la pandemia también ha hecho evidente el papel fundamental de los migrantes en los sistemas de producción de alimentos a nivel mundial: la propia FAO señaló la importancia de eliminar cualquier política migratoria que pueda provocar una escasez de mano de obra en este sector, porque ello afectaría la disponibilidad de alimentos y los precios internacionales de los mismos [Rapone, 2020].

Este señalamiento de la FAO es de vital importancia, ya que si se considera que la actual pandemia ha provocado que la mayoría de las economías entren en una profunda recesión económica que se está reflejando en altos niveles de desempleo. El incremento de los precios de los alimentos tendría consecuencias catastróficas, porque una mayor proporción de personas no contaría con los ingresos suficientes para asegurar su acceso a la alimentación; incluso algunos cálculos señalan que para finales de 2020 podría duplicarse la población que padece hambruna: de 135 millones de personas a 265 millones [Latif Dahir, 2020].

En el caso de Estados Unidos, es el país más afectado por la covid-19 al registrar en total 1 490 195 personas contagiadas y 89 636

desafortunados decesos;² a pesar de la severa crisis de salud por la que atraviesa este país, la producción de alimentos nunca se vio afectada y esto se debe, en gran medida, a la participación de los migrantes indocumentados en el campo estadounidense. Donald Trump, consciente de esto, decretó que los trabajadores del campo son esenciales para garantizar el abasto de alimentos en el país, y anunció que no realizaría redadas en busca de migrantes no autorizados, e incluso otorgó cartas a los indocumentados que laboran en este sector para que no sean deportados [Jordan, 2020].

En realidad hay muy poco que celebrar sobre el reconocimiento del gobierno de Trump a la labor que hacen los trabajadores indocumentados en el sector agroalimentario, ya que las medidas que implementó su gobierno no representan un cambio sobre el estatus migratorio de estos trabajadores. No cuentan con una figura legal que les permita exigir mejores condiciones laborales, por lo que tendrán que continuar trabajando expuestos a un alto riesgo de contagiarse de covid-19; y es que desempeñan sus actividades bajo escasas medidas de seguridad, sin equipo de protección, bajo la barrera del lenguaje que les dificulta seguir las recomendaciones de salud del gobierno, e incluso en instalaciones que hacen imposible la aplicación de medidas de distanciamiento social. Tal es el caso de las procesadoras de carne, donde se han reportado importantes brotes de contagio; en el mes de mayo del presente año se tenía un registro de 5 000 infectados y 20 muertos en esta industria, aunque la cifra podría ser superior [Galvin, 2020].

Quizás un ejemplo a seguir durante esta pandemia sea el caso de Italia, que ha brindado miles de permisos laborales para regular el estatus migratorio de los trabajadores indocumentados que se vinculan con las actividades del campo y el cuidado de personas. Los permisos tienen una extensión de

² Cifras tomadas de la Universidad Johns Hopkins para el 18 de mayo de 2020, <<https://coronavirus.jhu.edu/map.html>>.

seis meses, pero al cambiar su situación migratoria estos trabajadores podrán firmar contratos con sus empleadores y adquirir derechos laborales. Si Italia no tomaba esta decisión corría el riesgo de perder 25% de sus cosechas, ya que los trabajadores estacionales de Europa del Este que se encargaban de esas labores no pudieron salir de sus países, a causa de las restricciones a los viajes, como medida de control para mitigar el número de contagios en Europa.

REFLEXIÓN FINAL

Como consecuencia de la pandemia, la política antinmigrante que ha sido el eje central del discurso de Donald Trump se encuentra en una seria contradicción; por un lado, deberá atender las exigencias del gremio de la industria agroalimentaria de proteger a los migrantes indocumentados, con el objetivo de evitar un escenario donde las cosechas puedan perderse, y se dificulte el abasto de alimentos; mientras que, por otro, no podrá mostrar signos de suavidad con respecto a la población indocumentada, ya que los movimientos antinmigrantes que él mismo fomentó durante tres años, le darían la espalda en un momento crítico para la reelección presidencial.

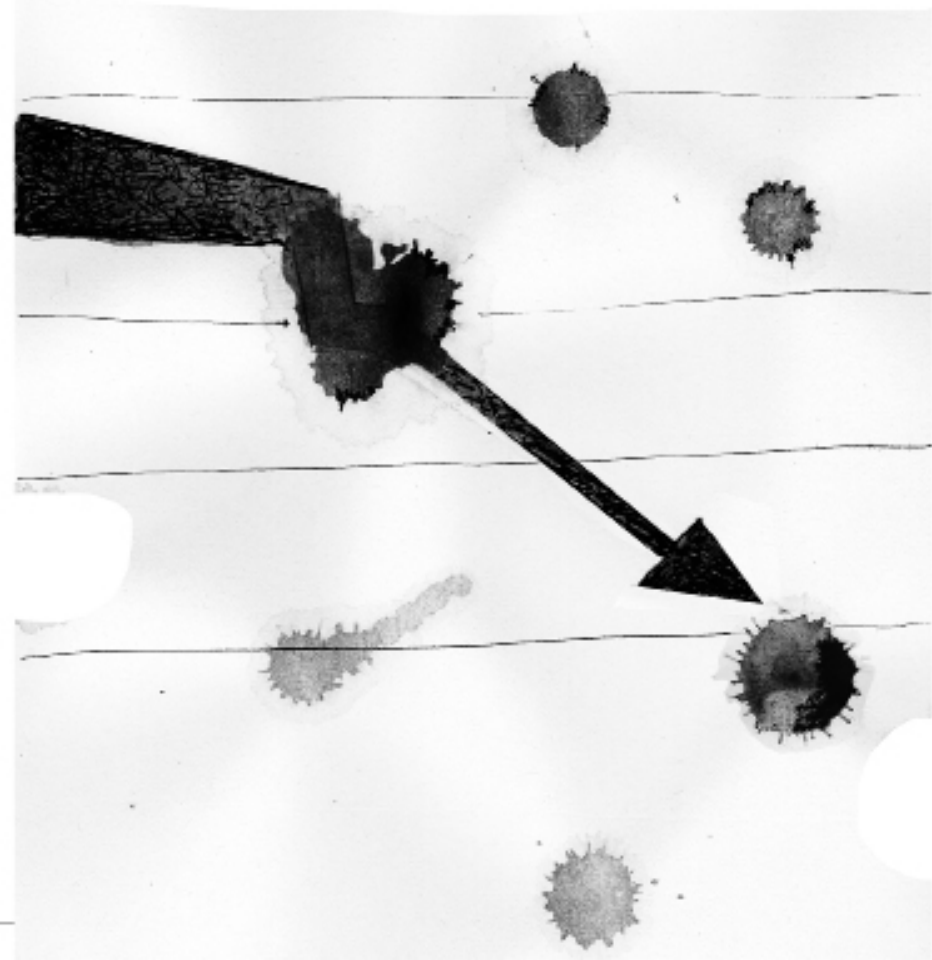
En estos momentos no se sabe qué futuro le depara a esta momentánea tregua entre las autoridades estadounidenses y los migrantes indocumentados, lo cierto es que esta situación nos permite reflexionar sobre la importancia que tiene una reforma migratoria integral, tema que ha sido relegado en la agenda pública estadounidense. Esta medida beneficiaría, tanto a los migrantes indocumentados al otorgarles derechos laborales, como a la población de Estados Unidos, porque permitiría que su sistema agroalimentario conserve la fuerza de trabajo necesaria para mantener estable la producción y distribución de alimentos, en un escenario en el que la covid-19 se mantendrá activa por un largo periodo.

REFERENCIAS

- Bier, D. J. [2020]. H-2A visas for agriculture: The complex process for farmers to hire agricultural guest workers, Cato Institute <<https://bit.ly/3eufsJF>>.
- Chishti, M., S. Pierce y J. Bolter [2017]. "The Obama record on deportations: deporter in chief or not?", Migration Policy Institute, 26 de enero, <<https://bit.ly/3oXHIA9>>.
- Cortes, P. [2008]. "The effect of low-skilled immigration on U. S. prices: evidence from CPI data", Journal of Political Economy, 116(3):381-422.
- Galvin, G. [2020]. "CDC: nearly 5 000 meat processing workers infected with covid-19", U. S. News, 1 de mayo, <<https://bit.ly/3palV7s>>.
- Gramlich, J. [2020]. Border apprehensions, ICE arrests and deportations under Trump, Pew Research Center.
- Human Rights Watch [2019]. "When we're dead and buried, our bones will keep hurting", <<https://bit.ly/32bXEVN>>.
- Jordan, M. [2020]. "Farmworkers, mostly undocumented, become 'essential' during pandemic", The New York Times, 18 de mayo.
- Lafuente, J. [2020]. "Una cuarentena para privilegiados", El País, 18 de mayo.
- Latif Dahir, Abdi [2020]. "Instead of coronavirus, the hunger will kill us. A global food crisis looms", The New York Times, 22 de abril.
- Parker, K., J. Horowitz, A. Brown et al. [2018]. Demographic and economic trends in urban, suburban and rural communities, Pew Research Center.
- Passel, J. S. y D. Cohn [2019]. Mexicans decline to less than half of U. S. undocumented immigrant population, Pew Research Center.
- Rapone, C. [2020]. Migrant workers and the covid-19 pandemic, FAO report.

- Ross, J. [2016]. "From mexican rapists to bad hombres, the Trump campaign in two moments", The Washington Post, 20 de octubre.
- U. S. Immigration and Customs Enforcement [2019]. "Fiscal year 2019 enforcement and removal operations", Homeland Security Report, Estados Unidos.
- USDA (United States Department of Agriculture) [2020]. Farm labor, <<https://bit.ly/34Xq47D>>.
- Warren, R. [2020]. "Reverse migration to Mexico led to U. S. undocumented population decline: 2010 to 2018", Journal on Migration and Human Security, 8(1).
- Waldman, P. y K. Mehrotra [2017]. "America's worst graveyard shift is grinding up workers", Bloomberg Businessweek, 29 de diciembre.
- Wasley, A., C. D. Cook y N. Jones [2018], "Two amputations a week: the cost of working in a U. S. meat plant", The Guardian, 5 de julio.

Crisis capitalista y economía política



22. ECONOMÍA POLÍTICA DEL VIRUS: SIGUIENDO EL RASTRO Y SU LEGADO*

Sergio Ordóñez**

INTRODUCCIÓN

A continuación se estudia la economía política del virus SARS-cov-2 en el mundo, que le ve mutar e infectar al hombre, a partir del seguimiento de su rastro genómico y el legado que va dejando.

Lo anterior se realiza en cuatro episodios: orígenes; confinamiento y búsqueda de la representación de lo social para la supervivencia; parálisis económica viral y trayectoria futura; y profundización de la disputa hegemónica mundial.

Se concluye con los desafíos inmediatos derivados del desconfinamiento y la recuperación económica.

ORÍGENES: OCULTAMIENTO DE LA EVIDENCIA
PERO EL RASTRO GENÓMICO ESCAPA

Cuando el equipo del doctor Zhang del Shanghai Public Health Clinical Centre recolectó la primera muestra de la secuencia genética del virus de la covid-19 de un paciente ingresado el 26 de diciembre en un hospital de Wuhan, China, el

* El presente capítulo fue entregado para su publicación en mayo de 2020.

** Investigador titular del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

virus llevaba circulando varias semanas por la ciudad de más de 11 millones de habitantes [Pinghui, 2020]. Varias clínicas locales habían reportado como “neumonía atípica” diversos casos con síntomas de tos seca, fuerte dolor de cabeza y corporal, y fiebre. Todos tenían un referente en común: el mercado de pescados y mariscos Huanan, donde también se vendían de manera ilegal especies en peligro de extinción; se cree que un murciélago pudo ser el reservorio del virus, que luego saltó al hombre.¹

De hecho, desde inicios de diciembre el doctor Li había compartido en un chat de grupo médico la existencia de varios pacientes con síntomas parecidos al SARS, pero fue reprendido por las autoridades locales, que sostenían que no existía evidencia de contagio humano-humano, por “difundir falsos rumores” y obligado a admitir de manera pública que había “quebrantado seriamente el orden público” y violado la ley [Davidson, 2020].

Y sí, para el Partido Comunista Chino (PCCH) lo absolutamente prioritario es mantener el orden político-social y cualquier información que corra con libertad entre la sociedad civil organizada en redes sociales, y máxime sobre una bomba de tiempo como la que se estaba preparando, representa un peligro latente. La bomba estalló a inicios de febrero cuando el doctor Li murió de covid-19, lo que originó una rabia frenética masiva en el ciberespacio en contra del PCCH y el gobierno, que rebasó la censura habitual y obligó a las autoridades centrales a rectificar —tomando Xi Jinping directamente la responsabilidad del enfrentamiento del virus— y a admitir la extrema

¹ La irrupción del virus en el marco de la disputa hegemónica mundial entre Estados Unidos y China ha desatado teorías conspiracionistas del origen del virus, desde su escape de un laboratorio en Wuhan, hasta su implantación en esa ciudad por tropas estadounidenses. Sin embargo, “similitudes entre secuencias [genéticas] iniciales en Wuhan indican que hubo una sola introducción de animales a humanos en China a finales de 2019” (doctora Emma Hodcroft, Nextstrain, citado por Wang y Umlauf [2020]).

gravedad de la situación. Las urgencias del doctor Li primero, y luego del doctor Zhang, de compartir con el mundo la primera secuencia genética del virus en una plataforma de software abierto el 11 de enero eran muy reales: se acercaba la celebración del Año Nuevo Chino, en cuya víspera —antes del cierre de la ciudad el 23 de enero— ya se había dado la salida de alrededor de 5 millones de personas de Wuhan hacia otras partes de China y el mundo, y con ello la inevitable propagación masiva del virus [Wang y Umlauf, 2020].

En efecto, el rastreo de las secuencias genéticas indica que el virus ya había comenzado a dispersarse por China, en particular alrededor de Wuhan hacia el oriente y sur, más lejos hacia occidente (Chendgu, Kunming), además de las zonas costeras oriental y norte-oriental. Para el 30 de enero, cuando la Organización Mundial de la Salud (OMS) declara el brote epidémico como una emergencia sanitaria global, las mutaciones genómicas muestran que estirpes del virus ya se habían propagado a través de Asia y habían tocado la mayor parte del mundo, incluidos Europa, Australia y Estados Unidos [Wang y Umlauf, 2020].

Al diseminarse el virus se imbricaban varios hechos inéditos en la historia. Se trataría de la primera pandemia en tener un alcance verdaderamente global (cubrir la totalidad del planeta), resultado de la constitución en las décadas previas de un nuevo espacio global antes inexistente, que se originó como consecuencia del despliegue internacional de las empresas en redes productivas globales (RPG), las cuales le proporcionaron su soporte material. Además, sería la primera vez que podría estudiarse la propagación de la epidemia mediante el análisis genómico en tiempo real, y con un volumen de información nunca antes disponible; este fue resultado de que los científicos chinos, cuando compartieron con el mundo las primeras secuencias genéticas del virus, sentaron un precedente científico que desencadenaría un efecto de bola de nieve, el cual se tradujo en un torrente global de información,

puesta a disposición, de las secuencias genéticas del virus conforme se iban produciendo [Wang y Umlauf, 2020].

Pero aquello solo fue posible porque el mundo está interconectado por el carácter global de la revolución tecnológico-industrial de la electrónica-informática y las telecomunicaciones, la cual proporciona acceso costeable (y a la baja) a enormes volúmenes de datos y vasto poder computacional, que no respeta límites, propiciando una imbricación creciente con el mundo físico (y biológico) [Brynjolfsson y McAfee, 2016]. Se trata de la revolución tecnológica-industrial en la base del paso del capitalismo a una nueva fase de desarrollo, en la que los procesos de conocimiento, aprendizaje e innovación cobran una inédita preeminencia económica, y se constituyen en la fuerza productiva principal [Ordóñez, 2004].

EL CONFINAMIENTO Y LA BÚSQUEDA DE LA REPRESENTACIÓN DE LO SOCIAL EN VÍAS DE DESARROLLO DIFERENCIADAS: ¿Y LA OMS?

Si bien la dispersión masiva del virus se produjo en la víspera del año nuevo chino, el virus ya había salido a cuenta gotas de China con anterioridad y se propagaba silenciosamente por Europa, como lo demuestra el reciente descubrimiento de un caso a finales de diciembre en un hospital cerca de París [Dalton, 2020], y tal vez por Estados Unidos, países de Asia, como Corea del Sur, Japón y Tailandia, además de Australia, con los que Wuhan tiene vuelos directos [Hilsenrath, 2020].

El virus tomaba desprevenido a todo el mundo y conforme su propagación se extendía y manifestaba con nuevas mutaciones y estirpes, se produjeron respuestas diferenciadas según las vías de desarrollo tomadas por grupos de países, todas apuntando a la búsqueda de la representación de lo social por la supervivencia.

Se trata de modalidades o vías diferentes por las cuales algunos países —con aspectos económico-político-sociales distintivos en común— transitan a la nueva fase de desarrollo del capitalismo [Ordóñez, 2020]. Los países de la vía asiática, con China y Corea del Sur a la cabeza, por haber sido los países inicialmente más golpeados por el virus, encuentran en el Estado la representación de lo social al ser este el que impone de modo vertical y obligatorio las medidas de confinamiento social, combinadas con la creación de apps que posibilitan vigilar los movimientos y estar en comunicación directa, por medio de brigadas de rastreo de contactos, con individuos en cuarentena controlada (por haber tenido contacto con casos positivos), además de la formación de equipos móviles para el levantamiento de pruebas in situ.

Con este tipo de medidas China abate con rapidez su tasa diaria de incremento de nuevos casos, hacia mediados de febrero, y Corea del Sur, el país inicialmente más golpeado fuera de China, lo hace hacia inicios-mediados de marzo,² con lo que se convierten en los países de vanguardia en el enfrentamiento del virus y referentes de los demás. La emergencia justifica el sacrificio de la privacidad individual en favor del bien social, pero ¿a cargo del Estado?

En los países de la vía escandinava, con Suecia a la cabeza, es la sociedad civil la que tiende a convertirse directamente en la representación de lo social (aunque con distintos grados de intervención y constricción por parte del Estado, con excepción de ese país), ya que toma en sus manos la gestión de la práctica del confinamiento, sin que haya existido ningún tipo de prohibiciones legales [Woo y Panceyski, 2020]. Lo anterior dio como resultado bajas tasas de incremento diario de casos

² Singapur, por ejemplo, después de haber tenido bajas tasas de incremento diario, se aceleraron a inicios de abril, hasta alcanzar su punto más alto hacia finales del mes, para comenzar a disminuir después lentamente; el alza se originó por un conjunto de brotes surgidos en los dormitorios de trabajadores migrantes (Cfr. Johns Hopkins: <<https://bit.ly/2UCJs3Z>>).

confirmados pero extendidas en el tiempo y que alcanzaron niveles máximos todavía hasta finales de abril.³

Por su parte, los países neoliberales han sido los más golpeados por el virus después del periodo inicial; Estados Unidos ocupa el primer lugar, con alrededor de un tercio del total de casos confirmados y muertes, seguido en esto último por Gran Bretaña, Italia, España y Francia (después de Rusia).⁴ En estos países la búsqueda de la representación de lo social fue fragmentaria, parcial y tardía, puesto que primero se dejó en manos de la sociedad civil, que actuó más por una reacción individualizada al miedo de contagio, y en niveles de gobierno estatales/regionales; pero una vez que fue claro que la situación estaba fuera de control, el Estado nacional tomó las riendas de la aplicación del confinamiento social centralizada, vertical y obligatoriamente. En Estados Unidos, por ejemplo, el primer caso confirmado se dio el 20 de enero en un viajero que regresaba de Wuhan al condado de Snohomish, en Washington, con un genoma casi idéntico a otro encontrado en Wuhan. Un mes después otro infectado sin antecedentes de viaje en el mismo condado presenta un genoma igual salvo por tres mutaciones adicionales, y constituye el primer caso registrado de contagio local en el estado, si bien las mutaciones suponen otros contagios no detectados, a partir del primer caso. En las siguientes semanas esa estirpe del virus ya se había diseminado por casi todo el país [WSJ, 30 de abril de 2020].

En otra ruta de diseminación, un pasajero infectado en Washington por esa misma estirpe pudo haber llevado el virus al crucero Grand Princess —donde se registraron varios casos con secuencia genéticas relacionadas— que partía de San Francisco a México y Hawai el 11 de febrero, tocando puerto

³ Sin embargo, Suecia tiene una proporción de muertes en relación con casos confirmados muy por arriba del promedio: 3175/25265 (Cfr. Johns Hopkins: <<https://bit.ly/2HkwJjq>>, 8 de mayo de 2020).

⁴ Las muertes en estos países constituían más de 40% del total hacia mediados de mayo y, sumadas con las de Estados Unidos, alcanzaban casi 70% del total.

en Cabo San Lucas, Mazatlán, Puerto Vallarta y Manzanillo, en México, entre el 11 y el 21 de febrero, con lo que se producía una probable segunda vía de infiltración del virus al país [McNish et al., 2020]. La primera ruta de diseminación detectada (por los medios) provenía de Italia (los primeros casos registrados en la Ciudad de México y Sinaloa el 28 de febrero eran viajeros provenientes de ese país), donde la estirpe predominante en Europa y relacionada con el primer caso registrado en Alemania el 28 de enero se propagaba muy rápido [wsj, 30 de abril de 2020].⁵ Otra vía un poco posterior fue la de un grupo de aproximadamente 400 viajeros de la alta burguesía que regresaron de Vail, un sitio exclusivo de esquí en Colorado, a inicios de marzo y diseminaron el virus por varias partes de Jalisco y estados aledaños [García, 2020].

La respuesta de México comparte los rasgos de las de los países neoliberales, aunque sin el carácter obligatorio del confinamiento, con la especificidad de que, debido al número extremadamente reducido de pruebas por habitante, las cifras, tanto de casos confirmados, como de muertes, están muy subestimadas.⁶

⁵ En Italia, la segunda ciudad más golpeada, después de Milán, fue la pequeña Bérgamo de poco más de 122000 habitantes, pero con una proporción de casos confirmados por 1000 habitantes que casi doblaba la de Lombardía —la región a la que pertenece y que fue la más castigada— a finales de marzo, lo que estuvo muy ligado al juego de fútbol de la Champions League, entre el equipo local (Atalanta) contra un equipo español (Valencia), celebrado el 19 de febrero en el estadio San Siro, en Milán (40 km al suroeste), con capacidad para 80000 espectadores, al que se desplazaron 40000 bergamaschi, y no se siguió ninguna medida de protección, a pesar de que ya había casos reportados en Italia desde finales de enero. Quince días después se celebró a puerta cerrada el juego de vuelta entre los dos equipos en España, pero eso no impidió una gran concentración de seguidores del equipo local a las afueras del estadio, lo que también contribuyó a la dispersión del virus por España [Robinson, 2020].

⁶ Declaraciones del subsecretario de Salud coinciden con las estimaciones de varios estudios, en que las cifras reales deben ser entre 8 y 10 veces mayores, o más [wsj, 8 de mayo de 2020], que las reportadas, lo cual posibilita al gobierno a hablar de un relativo éxito en el enfrentamiento del virus, al tiempo que grupos de la sociedad toman con menos seriedad las medidas de confinamiento.

Mientras todo eso sucedía, no es sino hasta el 12 de marzo que la OMS declara el virus una pandemia, lo que denota su completo desbordamiento por la propagación, y un gran retraso en su capacidad de respuesta, con la consiguiente imposibilidad para proveer directrices globales con las que enfrentar la situación.

PARÁLISIS ECONÓMICA VIRAL, PLANES DE RESCATE Y TRAYECTORIA FUTURA

Cuando a mediados de abril el Fondo Monetario Internacional (FMI) pronosticaba una contracción del producto interno bruto (PIB) mundial de -3% en 2020, las medidas de confinamiento social iban provocando una parálisis económica que seguía el curso de la diseminación del virus.

Ante ello, los países, sin importar la vía de desarrollo seguida, lanzaban agresivos planes de rescate que por su magnitud dejan ver el temor de la caída esperada, con una implicación en común: la renovación o la vuelta del accionar estatal, lo cual iba acorde con la trayectoria seguida por las vías asiática y escandinava, pero contrario a la imposición sin mediaciones de la racionalidad de la empresa y el mercado al conjunto de la sociedad, característica de la vía neoliberal [Ordóñez, 2020].

De modo aparentemente paradójico, el plan de rescate mayor es el de Estados Unidos, a contracorriente del nivel de exposición de su economía y sociedad, a la racionalidad empresarial y del mercado: alrededor de 3 billones de dólares o 13% de su PIB,⁷ que incluye préstamos a pequeñas empresas, hospitales y centros de salud, diversas ayudas a las cuentas de los hogares,

⁷ Países que siguen otras vías de desarrollo han lanzado planes de rescate igual o más agresivos comparativamente: Japón: 21% del PIB o Suecia 12%. Otros países neoliberales lo han hecho en el siguiente orden: Alemania 11%, Francia 9%, España 7%, Italia 6% y Reino Unido 5%. Por su parte, China (4%) y Corea del Sur (2%) han lanzado planes menos agresivos [Statista] <<https://bit.ly/2UEboVd>>.

diferimiento de impuestos, ayudas a los estados y asignaciones al seguro del desempleo [Duehren y Peterson, 2020]. Esto último es importante porque detrás de su aspecto, en apariencia generoso, esconde una racionalidad neoliberal que facilita el despido por parte de las empresas, lo que, sin embargo, hará más difícil la recuperación posterior, a diferencia de proporcionar ayudas a las empresas a cambio de mantener su plantilla laboral, como lo han hecho los países de las vías asiática y escandinava, o incluso otros neoliberales, como Alemania.

Pero hay incluso una novedad en el accionar estatal, consistente en el involucramiento directo del banco central (la Reserva Federal o Fed) en el otorgamiento de créditos a las empresas, vía el sistema bancario, para mantenerlas a flote, a cambio de condiciones, como no despedir a más de 10% de sus trabajadores, no realizar recompra de acciones o pago de dividendos, o incluso subcontrataciones o relocalizaciones, además de límites estrictos al pago de ejecutivos, y el compromiso de mantenerse “neutras” durante la organización de acciones sindicales [Jamerson et al., 2020].

Con la crisis financiero-productiva global de 2007-2009 el mundo había entrado en un proceso de “nacionalización de la globalización”, desde las diversas vías de desarrollo (aun la neoliberal), entendido como la tendencia a la integración de los países en la globalización, a partir de premisas nacionales. Esa tendencia está llamada a profundizarse con la irrupción del virus, asumiendo también la forma de una intensificación de los procesos de integración macrorregional en la globalización ante la necesidad de un mayor control nacional de las redes de suministro globales.

PROFUNDIZACIÓN DE LA DISPUTA POR LA HEGEMONÍA MUNDIAL

En su dimensión espacial más amplia, la crisis financiero-productiva global de 2007-2009 también expresaba una crisis de la globalización

en su modalidad neoliberal y unipolar, centrada en el sistema de hegemonía de Estados Unidos, que abre un dramático periodo de cambio geoeconómico-político mundial orientado a una nueva modalidad multipolar de la globalización de la que los rasgos más distintivos son el desplazamiento del centro dinámico de la economía mundial al Este Asiático, la irrupción de China y Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica, y en la que, por tanto, las relaciones de poder Norte-Sur se han visto modificadas, de la mano de un inédito crecimiento reciente del Sur global (convertido hasta hace poco en principal fuente de dinamismo de la acumulación a nivel mundial) [Ordóñez y Sánchez, 2016; Fernández, 2017].

El cambio geoeconómico-político mundial trajo consigo una disputa por la hegemonía mundial, principalmente entre Estados Unidos y China, cuyo rasgo más distintivo es la guerra comercial iniciada en 2017.

La diseminación del virus a todo el planeta —al grado de que los nuevos casos registrados en los países originalmente más golpeados, esto es China y Corea del Sur, comenzaron a ser por transmisión importada— se ha traducido en una reciente profundización de la disputa por la hegemonía mundial, tras una breve tregua, bajo nuevas condiciones.

China ha visto fortalecido su posicionamiento internacional debido a que logró contrarrestar el desprestigio inicial por el intento de ocultar el brote, con una rápida respuesta que condujo al pronto abatimiento de la diseminación interna del virus, y el consecuente liderazgo, prestigio y conversión en referente internacional en su combate. A ello se sumó su labor de proporcionar ayuda a otros países, mediante el envío de personal experimentado y equipo médico, además de su participación en la reducción de la deuda pública externa de países africanos (alrededor de 20% del total es con China), todo lo anterior apoyado en un aparato de propaganda internacional de amplio alcance.

Mientras tanto, Estados Unidos subestimó inicialmente la gravedad del virus, dio respuestas tardías, titubeantes y

parciales (además de los ridículos de Trump), se aisló de sus aliados, no tuvo protagonismo internacional y acabó convirtiéndose en el país más golpeado e incluso necesitado de ayuda china.

Del ataque del virus, por tanto, China emerge liderando la recuperación y el mundo posvirus, mientras Estados Unidos profundiza su respuesta defensiva, en una situación en la que, pese al carácter global sin precedentes de la difusión del virus, existe una falta de gobernabilidad económico-política y sanitaria global, que debería corresponder a la oms.⁸

REFLEXIONES FINALES

Así como el virus planteó un escenario inédito por su diseminación en el nuevo espacio global, y por la nueva capacidad científico-tecnológica generada de rastrearlo en tiempo real, el mundo posvirus profundizará tendencias que ya venían operando con anterioridad, pero con ingredientes adicionales, al tiempo que proporcionará elementos de una nueva realidad con nuevos desafíos.

El desafío inmediato es el desconfinamiento sin que existan curas seguras, por lo que el peligro de rebrotes será latente, lo que hará necesarias políticas y prácticas sociales de seguimiento, vigilancia y prevención de contagios. En seguida, la recuperación económica, después de una recesión inducida, para la cual las diversas vías de desarrollo seguidas por los países proporcionarán condiciones de respuesta diferenciadas en espacios de producción, circulación,

⁸ Después de haber jugado un rol de vanguardia en las investigaciones científicas internacionales acerca del origen, los patrones de propagación y el tratamiento del virus, recientemente China ha dado muestras de obstaculizar las investigaciones subsiguientes sobre los orígenes, al impedir el acceso de científicos internacionales a las múltiples muestras que se tomaron de animales vivos y muertos, excrementos, etcétera, a inicios de año en el mercado de Huanan, pese a múltiples llamados de la oms [Page y Khan, 2020].

distribución y consumo necesariamente modificados, las cuales cambiarán prácticas sociales y requerirán nuevos insumos, gastos de inversión y desafíos conceptuales de disposición del espacio.

La botella se abrió y el genio escapó.

REFERENCIAS

- BBC News Mundo [2020]. "Coronavirus en México: confirman los primeros casos de covid-19 en el país", 28 de febrero, <<https://bbc.in/3oZFsbw>>, 28 de febrero de 2020.
- Brynjolfsson, E. y McAfee, A. [2016]. *The second machine age: work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies*, Nueva York, W.W. Norton & Company.
- Campbell, Kurt M. y Rush Doshi [2020]. "The coronavirus could reshape global order: China is maneuvering for international leadership as the United States falters", *Foreign Affairs*, 18 de marzo, Estados Unidos, <<https://fam.ag/2lccHHC>>, 18 de marzo de 2020.
- Dalton, Matthew [2020]. "Coronavirus timeline is upended as France discovers December case", *The Wall Street Journal*, 5 de mayo, <<https://on.wsj.com/38dComn>>, 5 de mayo de 2020.
- Davidson, Helen [2020], "Chinese inquiry exonerates coronavirus whistleblower doctor", *The Guardian*, 20 de marzo, <<https://bit.ly/2l7GdyN>>, 20 de marzo de 2020.
- Duehren, Andrew y Kristina Peterson [2020]. "Congressional impasse stymies additional coronavirus aid", *The Wall Street Journal*, 12 de abril.
- Fernández, Víctor Ramiro [2017]. *La trilogía del erizo-zorro: Redes globales, trayectorias nacionales y dinámicas regionales desde la periferia*, Barcelona, Anthropos Editorial.
- García, Jacobo [2020]. "El viaje a esquiar que contagió a miembros de la élite mexicana", *El País*, 15 de abril, <<https://bit.ly/2l18XJE>>, 15 de abril de 2020.

- Hilsenrath, Jon [2020]. "Global viral outbreaks like coronavirus, once rare, will become more common", en *The Wall Street Journal*, 6 de marzo.
- Jamerson, Joshua, Andrew Duehren y Natalie Andrews [2020]. "Senate Approves Roughly \$2 Trillion in Coronavirus Relief", *The Wall Street Journal*, 26 de marzo.
- Kim, Max S. [2020]. "South Korea is watching quarantined citizens with a smartphone app", *MIT Technology Review*, 6 de marzo, <<https://bit.ly/366b6eV>>, 6 de marzo de 2020.
- McNish, Jaquie, Rebecca Smith, Erin Ailworth y Rachel Pannet [2020]. "Cruise ships set sail knowing the deadly risk to passengers and crew", *The Wall Street Journal*, 1 de mayo, <<https://on.wsj.com/3l3bDo6>>, 1 de mayo de 2020.
- Montes, Juan [2020], "Death certificates point to much higher coronavirus toll in México", *The Wall Street Journal*, 8 de mayo, <<https://on.wsj.com/365DhKV>>, 8 de mayo de 2020.
- Ordóñez, Sergio [2004]. "La nueva fase de desarrollo y capitalismo del conocimiento: elementos teóricos", *Comercio Exterior*, México, 54(1):4-17.
- Ordóñez, Sergio [2020]. *Nuevo ciclo industrial, núcleo dinámico y vías de desarrollo*, México, IIEC-UNAM. En prensa.
- Ordóñez Sergio y C. Sánchez [2016]. "Knowledge capitalism, globalization and hegemony: towards a socio-spatial approach", en *World Review of Political Economy*, 7(1):4-28.
- Page, Jeremy y Natasha Khan [2020]. "On the ground in Wuhan, Signs of China stalling probe of coronavirus origins", *The Wall Street Journal*, 12 de mayo, <<https://on.wsj.com/2l4ubWG>>, 12 de mayo de 2020.
- Pannet, Rachel [2020]. "China's clout loses punch as trading partners push back over coronavirus", *The Wall Street Journal*, 14 de mayo, <<https://on.wsj.com/3l2O2UK>>, 14 de mayo de 2020.
- Pinghui, Zhuang [2020]. "Chinese laboratory that first shared coronavirus genome with world ordered to close for 'rectification',

- hindering its covid-19 research”, en South China Morning Post, <<https://bit.ly/3ILlgHc>>.
- Robinson, Joshua [2020]. “The soccer match that kicked off Italy’s coronavirus disaster”, The Wall Street Journal, 1 de abril, <<https://on.wsj.com/3jVnumU>>, 1 de abril de 2020.
- Seib, Gerald y John McCormick [2020]. “Coronavirus means the era of big government is... back”, The Wall Street Journal, 26 de abril, <<https://on.wsj.com/3p0YpuA>>, 26 de abril de 2020.
- The Wall Street Journal [2020]. Coronavirus mutations map the global, Estados Unidos, <<https://on.wsj.com/3mX1cmF>>, 5 de noviembre de 2020.
- Wang & Umlauf, Taylor [2020]. “Coronavirus Mutations Map the Global Outbreak”, The Wall Street Journal, <<https://on.wsj.com/3mX1cmF>>, 30 de abril de 2020.
- Woo, Stu y Bojan Pancevski [2020]. “Sweden has avoided a coronavirus lockdown. Its economy is hurting anyway”, The Wall Street Journal, 7 de mayo, <<https://on.wsj.com/2i4I8Uz>>, 7 de mayo de 2020.

23. CRÍTICA A LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA COVID-19*

LOS RETOS PARA MÉXICO

Genoveva Roldán
Alejandro López
Daniela Castro**

A las ciencias sociales de tanto medir se les olvidó pensar.
Julio Aibar

En diciembre de 2019 se anunciaba al mundo que se había identificado el coronavirus del síndrome respiratorio agudo, en la ciudad de Wuhan, en la China central; para la segunda semana del mes de marzo de 2020, el director general de la Organización Mundial de la Salud (OMS) informó a la comunidad internacional que la cantidad de casos de covid-19 fuera de China se había multiplicado por 13, y que el número de los países afectados ya estaba triplicado. La covid-19 se convirtió en una pandemia. El anuncio fue contundente: los niveles de propagación y gravedad del brote, así como las insuficientes medidas tomadas por los países obligaban a “sonar la alarma de forma alta y clara” [OMS, 2020].

En los últimos cinco meses, llama la atención la proliferación de informes, estudios, observatorios y laboratorios con análisis de las condiciones que se generan a partir de la presencia de la covid-19, en el comportamiento de los grandes indicadores macroeconómicos, las bolsas de valores, el comercio internacional, el mundo del trabajo, la pobreza y la desigualdad, las deudas privadas y gubernamentales, los precios de las materias primas, las políticas monetarias y el nuevo perfil

* El presente capítulo fue entregado para su publicación en mayo de 2020. Agradecemos los comentarios y contribuciones del doctor Juan Arancibia Córdova.

** Miembros de la Unidad de Economía Política del Desarrollo, IIEC-UNAM.

que se asigna a los Estados nacionales, pese a la posibilidad de ingresos fiscales más bajos, las condiciones del sector salud a nivel global, y las particularidades que asume en diversos países, entre otros grandes temas.

A decir de la OMS y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), nos encontramos ante una infodemia masiva, una cantidad excesiva de información en la que han adquirido una presencia relevante bulos y algunos de sus tipos, como las fake news; se dice que circula en las redes sociales “información inexacta y falsa sobre todos los aspectos de la enfermedad, como el origen del virus, la causa, el tratamiento y el mecanismo de propagación”. Lo anterior genera inquietud por la polarización social que produce en términos de exacerbación de la xenofobia, la discriminación racial y los discursos de odio, y que, en lo fundamental, son promovidas por las posturas nacionalistas de derecha que históricamente los han tenido como ejes articuladores de su actuar político.

En este ensayo tenemos el objetivo de proponer, de manera inicial, una interpretación crítica de reflexiones que suponen que la presencia de las profundas crisis económica y sanitaria a nivel mundial es resultado de la aparición de la covid-19 y, en sentido inverso, en cuanto a la realidad mexicana, se presume que la pandemia se presentó en una economía ya afectada por una profunda crisis económica, y sin políticas públicas, frente a ambas condiciones.

La consideración de que es la aparición del virus y las políticas desarrolladas para contenerlo lo que provocará que “muchas economías caigan en recesión”, y que esto es lo que ha irrumpido la “normalidad económica”, como sostiene la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), no le es exclusiva; en la misma dirección el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sostiene que la pandemia y las medidas para frenarla han provocado la caída de la demanda agregada y la reducción de la producción de las empresas, así como el aumento de las que quiebran con la destrucción

de empleo, lo cual implica riesgos al sistema financiero. Por si alguna duda nos queda acerca de estas interpretaciones, recuperamos la del Banco Mundial, que sostiene que “las dramáticas medidas de distanciamiento social que se necesitaban para contener el brote de covid-19 y salvar vidas han resultado en una gran crisis económica”. Para mayor abundamiento recuperamos la editorial de la OCDE del pasado 26 de mayo, en la que se afirma que tras la introducción de las medidas de contención en todo el mundo, el producto interno bruto (PIB) real en la zona de la OCDE disminuyó 1.8% en el primer trimestre de 2020, la mayor caída desde la contracción de 2.3% en el primer trimestre de 2009, en el apogeo de la crisis financiera, según estimaciones provisionales.

Otras consideraciones se orientan a exhibir los impactos que resultarán de esta pandemia. A partir de modelos matemáticos y/o de análisis prospectivos, se presumen los diversos escenarios que resultarán en el futuro inmediato y el mediano. Se elude el conocimiento de las causas o permiten suponer que también las atribuyen al surgimiento del virus. Es profusamente conocido en el medio sanitario y poco reconocido en la economía que, a falta de un buen diagnóstico de las causas de la “enfermedad”, difícilmente se podrán “curar” sus síntomas.

En abierta controversia observamos que las crisis económica y sanitaria que estamos viviendo y enfrentando a nivel mundial, son partes significativas de la profunda crisis civilizatoria por la que atraviesa el capitalismo en su actual fase de desarrollo y que, como nunca en su historia, urge una transformación sistémica profunda, para dar un vuelco a la incertidumbre, la violencia social y ambiental y la injusticia social que lo acompañan. Lo anterior no desconoce que la aparición del virus, pero fundamentalmente las medidas que se tuvieron que aplicar ante las flaquezas de los sistemas de salud, como resultado de su privatización, así como el caos social y económico que acompañan al capitalismo, fueron los catalizadores de procesos que superan la aparición del virus.

La economía política presentada en las versiones de organismos internacionales no problematiza que en el aspecto sanitario no es el virus el que provoca la pandemia; la misma OMS en 2018 señalaba que las epidemias pueden prevenirse. Compartimos la opinión de expertos, como Silvia Ribeiro que insisten, con meridiana claridad, que no se están cuestionando las causas reales por las que surgió el virus ya que el capitalismo funciona con mecanismos perversos para ocultarlas [Ribeiro, 2000]. Su conclusión principal es que mientras no transformemos el sistema alimentario agroindustrial sostenido por las grandes empresas transnacionales y avancemos en nuevas formas de cultivos, procesamiento, distribución y consumo, con el objetivo central de acabar con la deforestación y la destrucción de los hábitats de las especies silvestres, no se evitará la mutación acelerada de los virus y las zoonosis de las últimas décadas.

El mundo ha perdido 178 millones de hectáreas de bosque desde 1990, aunque el ritmo de pérdida ha disminuido, ya que en el decenio 1990-2000 fueron 7.8 millones de hectáreas por año; en 2000-2010, 5.2 millones, y entre 2010-2020 la disminución fue de 4.7 millones de hectáreas [FAO, 2020]. No obstante, como se puede observar, la tasa de disminución bajó en la última década debido a la reducción de la tasa de expansión del bosque; tales procesos se acompañan con descensos de la conservación de la biodiversidad, así como de la proporción de bosques de propiedad y derechos de manejo públicos, aunque esto último no garantiza su aumento y conservación, como lo hemos comprobado con la selva amazónica.

La conexión construida durante ya casi cuatro siglos entre el sistema económico, político y social con la naturaleza, como insiste Mónica Cragolini [2020], ha llevado a la “humanización” del planeta, a su adaptación a las necesidades exclusivas del humano; nosotros precisaríamos que no de todos los humanos, ya que los niveles de desigualdad permiten corroborar que son los 2 153 milmillonarios que hay en el mundo, y que poseen más riqueza que 4600 millones

de personas [Oxfam, 2020], incluidos los grandes intereses políticos que los protegen, los que dirigen y orientan dicha “humanización”. Al pensamiento crítico lo distingue su consideración de que el conocimiento científico está obligado a encontrar las articulaciones entre la coyuntura y las principales características del capitalismo, con la finalidad de identificar las causalidades que escapan al sentido común.

Del anterior contexto no es ajena la realidad mexicana, con especificidades en las que la economía y la política se despliegan desde el segundo semestre de 2018, con el triunfo electoral de un proyecto nacional que, directamente, cuestiona el “neoliberalismo” y propone una cuarta transformación (4T), encaminada hacia la construcción de un “nuevo modelo de país”.

De tal manera que una buena parte de la infodemia en México está orientada por la lucha ideológica y el enfrentamiento con la 4T. En estas condiciones, los bulos han tenido y mantienen una postura que no se restringe a las problemáticas de la enfermedad, sino que más bien a partir de esos aspectos se rechaza el conjunto de sus políticas públicas, en algunos casos con fines conspirativos y golpistas. De acuerdo con el estudio “Radiografía sobre la difusión de fake news en México”, el país se encuentra en segundo lugar, después de Turquía, con la mayor generación de noticias falsas.

Acercándonos a la realidad mexicana, encontramos las propuestas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que sí identifican un contexto económico y político latinoamericano vulnerable y débil: “la crisis llegó en un momento en que la confianza en la globalización y el multilateralismo como herramientas para el desarrollo acumulaba más de un decenio de deterioro” [CEPAL, 2020a]. En el periodo posterior a la crisis financiera mundial (2010-2019), la tasa de crecimiento del PIB regional disminuyó, y en el periodo 2014-2019 tuvo el menor crecimiento desde la década de los cincuenta (0.4%). No pierden de vista que las vulnerabilidades de los

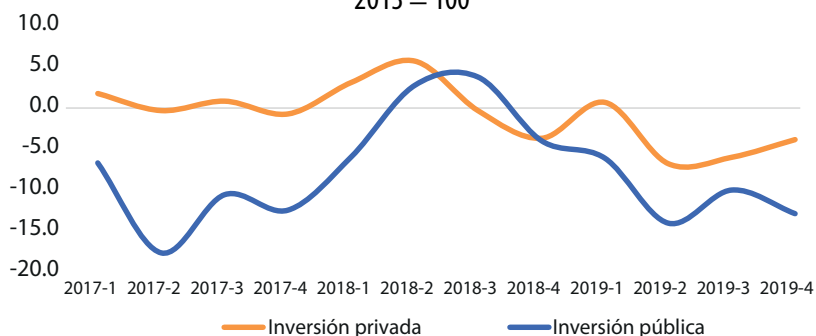
mercados financieros estaban presentes desde hace años, tal como se puede observar con el crecimiento de la deuda mundial, principalmente en el sector corporativo no bancario que, para el tercer trimestre de 2019, había alcanzado los 253 billones de dólares, 322% del PIB mundial. El comercio mundial ya estaba desacelerado y la producción manufacturera había llegado a niveles tampoco vistos desde la crisis de 2008. La situación social se estaba deteriorando, como se puede verificar con los indicadores de pobreza y extrema pobreza, en las desigualdades y el descontento generalizado.

Dichos indicadores permiten corroborar que el capitalismo a nivel mundial ya enfrentaba una profunda crisis, que pone de manifiesto que las “correcciones” aplicadas frente a la crisis de 2008 fueron insuficientes y anodinas, frente a las intensas contradicciones entre el capital y el trabajo, las tensiones geopolíticas por sostener, recuperar y cuestionar la hegemonía estadounidense, y los proyectos de integración que disputan soberanías, ante la inalcanzable estabilidad financiera, las crisis del multilateralismo y sus instituciones y las cuestionables acciones para detener el deterioro ambiental y la violencia social exacerbada. Crisis civilizatoria en la que está inmerso nuestro país, y que no se puede explicar sin identificar las condiciones de su inserción dependiente en el capitalismo globalizante y neoliberal, el cual se encuentra “herido” pero no derrumbado.

A estas condiciones mundiales México no ha escapado. Por el contrario, suma contradicciones resultado de acciones verdaderamente criminales por el capital, con el propósito de hundir a la 4T, y que tienen que ver con el estrangulamiento económico derivado de que, desde el triunfo electoral, la inversión privada observa una tendencia decreciente (gráfica 1); los privados han decidido no invertir y mediante la fuga de capitales retiran recursos productivos de la economía. En el pasado, el derroche de recursos llegó a lo grotesco y frívolo, por ello la necesidad de la “austeridad republicana” y el recorte al gasto corriente, lo cual no debe confundirse con la disminución de la inversión pública, acción que se identifica con las políticas

neoliberales que exigen la disminución de la presencia económica del Estado.

Gráfica 1. Inversión privada y pública
(formación bruta de capital fijo)
Tasa de variación anual del primer trimestre de 2017
al cuarto trimestre de 2019
2013 = 100



Fuente: Inegi, Sistema de Cuentas Nacionales de México.

Un reto clave en el futuro del país es rechazar el endeudamiento público como un mecanismo de rescate de los grandes capitales, de empresarios que sin escrúpulos trasladarían sus pasivos al resto de la población. Sin embargo, es necesaria una mayor recaudación fiscal, el esfuerzo realizado en combatir la condonación de impuestos y el robo de combustibles es insuficiente. El país, con su 17% de ingresos tributarios como proporción del PIB, está lejos de la alcanzada por Cuba con 42%, según la OCDE, organización en la que el promedio es de 34%. Aumentar los gravámenes a los grandes capitales permitiría aumentar los ingresos a la 4T y fortalecer el nuevo modelo de país.

Otro aspecto central en el futuro del país y que exige su revisión es el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), que entrará en vigor el próximo 1 de julio, en el contexto de agudización de la crisis detonada por la covid-19, el cual conserva las desventajas del TLCAN y agrega nuevos elementos, como el de la propiedad

intelectual (en farmacéutica y agricultura), la biotecnología agrícola, con normas encaminadas a la privatización de semillas, graves concesiones en materia energética y en la solución de controversias entre Estado e inversionistas, y beneficia a empresas estadounidenses en el comercio digital. La alternativa al T-MEC es la elaboración de un plan para la reactivación productiva, con una política industrial que genere encadenamientos productivos nacionales, que México ya no sea el maquilador que oferta fuerza de trabajo barata, y que realmente se posibilite el desarrollo y bienestar de las amplias mayorías de la sociedad mexicana.

En tanto se da a conocer el plan que el gobierno de la 4T impulsará ante las causas y efectos de esta profunda crisis, insistiremos que las medidas que hasta ahora se han propuesto¹ respondieron a una exigencia social que es prioritaria: el fortalecimiento de los programas sociales, créditos a la palabra para microempresas y trabajadoras del hogar, y acelerar la construcción de los megaproyectos. De igual manera consideramos ingente la implementación de una renta universal básica, el seguro de desempleo y el apoyo a empresas, a cambio de garantizar el empleo de los trabajadores.

No escapa a nuestro análisis que este nuevo modelo de país implica la posibilidad de que el capital nacional y transnacional, y quienes defienden la antigua “normalidad” reaccionen con mayor violencia y exhiban que la actual crisis no los ha reconvertido hacia una postura consciente del estancamiento al que nos han orillado, y del profundo significado que tiene la crisis del capitalismo globalizado. Construir una “nueva” normalidad estará en relación directa con la posibilidad de que la 4T cuente con y se apoye en una sociedad organizada y participativa, con exigencias dirigidas a la redefinición del actual pacto social. Cuarenta años de capitalismo neoliberal confirman que en las

¹ A la fecha de la elaboración de este trabajo queda pendiente la publicación del plan económico del gobierno mexicano para salir de la actual crisis.

relaciones de dependencia y desigualdad que se han reforzado entre las naciones, no tienen cabida las medidas multilaterales, y menos aún cuando las reorientaciones que se perfilan están dirigidas a fortalecer el proteccionismo y las soberanías de los países centrales, con redefiniciones geopolíticas que no incluyen la superación de las relaciones de subordinación de los países supuestamente “emergentes”.

REFLEXIONES FINALES

Reconocer y presentar las principales expresiones de “debilidad” del actual modelo de desarrollo capitalista es insuficiente si no se articula con un análisis que profundice en cuáles son las causas de esas dificultades, deterioros y desaceleraciones. Si se desconoce que esta globalización (que hoy CEPAL/OIT consideran que no ha funcionado como se suponía, y que se propone que es necesario reformarla profundamente) corresponde a una etapa del desarrollo capitalista, con contradicciones más graves en la acumulación capitalista y en las estructuras de poder, y que los que suponían que con ella se trascendía a ese sistema, así como a la eliminación de las desigualdades, el camino a la convergencia y el fin de la historia, tendrían que hacer una profunda revisión autocrítica de las limitaciones de sus análisis, dados los resultados hoy evidentes en todos los ámbitos de la vida social e individual de la mayoría de la población mundial.

REFERENCIAS

Blackman, Allen et al. [2020]. La política pública frente al covid-19. Recomendaciones para América Latina y el Caribe, Washington, D. C., BID, <<https://bit.ly/37FBSvm>>, 27 de mayo de 2020.

CEPAL [2020a]. Informe especial covid-19, número 1, abril 3, Naciones

- Unidas, <<https://bit.ly/3lXdb2K>>, 5 de mayo de 2020.
- CEPAL [2020b]. Informe especial covid-19, número 3, mayo 12, Naciones Unidas, <<https://bit.ly/3esEakF>>, 5 de mayo de 2020.
- Cragolini, Mónica B. [2020]. "Ontología de guerra frente a la zoonosis (5 de abril)", en Maristella Svampa et al., La fiebre, ASPO (Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio):39-48.
- López Obrador, Andrés Manuel [2020]. La nueva política económica en los tiempos del coronavirus, México, Presidencia de la República, 15 de mayo.
- FAO [2020]. Evaluación de los recursos forestales 2020. Principales resultados, Roma, FAO, <<https://doi.org/10.4060/ca8753es>>.
- OECD [2020]. OECD updates G20 summit on outlook for global economy, <<https://bit.ly/3oXWkQ1>>, 27 de mayo de 2020.
- OIT [2020]. Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe (nº22): El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (covid-19), Santiago de Chile, Naciones Unidas, <<https://bit.ly/32iv4C1>>, 27 de mayo de 2020.
- OMS [2020]. Alocución de apertura del director general de la OMS en la rueda de prensa sobre la covid-19 celebrada el 11 de marzo de 2020, <<https://bit.ly/3p3oHfw>>, 27 de mayo de 2020.
- Oxfam [2020]. Los milmillonarios del mundo poseen más riqueza que 4600 millones de personas, <<https://bit.ly/36e5tvs>>, 28 de mayo de 2020.
- Ribeiro, Silvia [2020]. "La fábrica de pandemias (5 de abril)", en Maristella Svampa et al., La fiebre, ASPO (Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio):49-58.
- World Bank [2020]. La economía en los tiempos de covid-19. LAC Semiannual report; April 2020. Washington, D. C., World Bank, <<https://bit.ly/2l7Vr6W>>, 26 de mayo de 2020.

24. LA ENFERMEDAD ES EL SÍNTOMA*

PANDEMIA Y COLAPSO CAPITALISTA

Daniel Inclán*

La catástrofe es el progreso, el progreso es la catástrofe.
Walter Benjamin, Tesis sobre la historia y otros fragmentos.

La catástrofe no empezó con la pandemia de covid-19, solo se catalizó. Quienes afirman que 2020 es el año de una nueva crisis reproducen un pensamiento exento de lectura histórica. Saliendo de la trampa del presente eterno y de la idea de una novísima crisis económica, hay suficientes elementos para afirmar que el escollo económico actual es una prolongación de la irresuelta crisis de 2008 [Chesnais, 2020; Harvey 2020; Nadal, 2020]. Y más aún, es la manifestación de otro gran conflicto del que poco se habla en tiempos de la pandemia: el colapso de la sociedad industrial (su modelo económico y su proyecto civilizatorio), que lejos está de haber iniciado en 2020.

La coyuntura creada a partir del virus SARS-COV-2 es un umbral [Roy, 2020] que da cuenta de una transición que inició hace tiempo. No es el estreno de una nueva época, ni el fin de otra. Es una ralentización del tiempo, un parpadeo en el que se puede reconocer con toda claridad el colapso de la sociedad capitalista.

ENTRE CRISIS Y COLAPSO

Pareciera que hablar de crisis y colapso son dos maneras de enunciar lo mismo, con cierta diferencia de magnitud. Empero, son dos conceptos que lejos están de referir a la misma realidad.

* El presente capítulo fue entregado para su publicación en mayo de 2020.

** Investigador titular del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

El sistema llega a su límite. Esta afirmación ha acompañado a la historia convulsa del capitalismo, que durante siglos ha enfrentado sus propias contradicciones para adaptarse y preservar su lógica central: la de la valorización del valor, que se traduce en concentración de las ganancias y control congregado del ejercicio del poder. Estamos ante un sistema social con una maleabilidad extraordinaria, capaz de adaptarse y sobrevivir, a costa de perder o destruir los espacios creados, convirtiendo la crisis en una condición consustancial de su funcionamiento (que dependiendo de los contextos históricos es determinada por factores internos —como la relación capital-trabajo— o factores exógenos que se internalizan, como los límites geográficos de la producción de riqueza). Actualmente lo que define la trayectoria del sistema es el colapso, es decir, la (auto)destrucción de las bases materiales y sociales que lo hacen posible, así como el agotamiento irreversible de los procesos por medio de los cuales el sistema había logrado remontar sus crisis.

Acá aparece una primera distinción clave. La crisis refiere a un momento decisivo de separación, en el que un proceso se dirime entre opciones de mejora, retroceso o estancamiento; la situación de divergencia permite el análisis, su estudio y, en cierto sentido, su superación. El término crisis se originó en la medicina hipocrática para señalar el momento crucial en el que se pelea entre la vida y la muerte; instante en el que, al tiempo que se lucha, se analiza y se juzga. El término se modificó por su uso moderno, hasta convertirse en un concepto fundamental para explicar, tanto la realidad, como la experiencia que se tiene de ella, cuya característica central es la de definir un tiempo convulso que puede o no ser superado y que anuncia un nuevo horizonte [Koselleck, 2012].

En cambio, el colapso presupone una caída total, un traspíe que abate irremediamente el proceso. Sustantivo que deriva del verbo colapsar, cuyo sentido moderno se estableció en la

medicina, para señalar la falla irreversible de algún órgano o sistema [Oxford, 2020]; en el siglo xx se usó para explicar los procesos históricos de ascenso y caída de grandes proyectos civilizatorios. En años recientes se amplía su uso para describir la actual coyuntura histórica [Taibo, 2016; Servigne y Stevens, 2015].

El colapso contemporáneo puede definirse como la disminución acelerada de la complejidad del sistema social, a un punto en el que las necesidades básicas (alimentación, vivienda, salud) son cada vez más difíciles de satisfacer bajo el modelo capitalista. A esto se suma el daño a los ecosistemas originado por las dinámicas productivas, lo que complica la posibilidad de construir bases materiales para compensar las necesidades fundamentales [Servigne y Stevens, 2015]. El colapso no tiene resolución dentro de la racionalidad económica que lo generó. Más allá de la respiración artificial con la que se intenta reanimar al sistema, el capitalismo no puede arreglar el escenario que produjo, porque es el resultado irreversible de su propia lógica: convertir en mercancías el mayor número de existencias posibles, concentrar la ganancia en pocas manos y centralizar el ejercicio del poder; mecanismos que se ocultan bajo eufemismos y tecnicismos, como desarrollo, progreso, bienestar.

Hay una serie de determinaciones imposibles de resolver desde la óptica capitalista, entre ellas destaca la catástrofe climática [Moore, 2015], que se expresa, entre otras cosas, por: la extinción irreversible de especies; una alteración radical de las interacciones de los ecosistemas; una transformación de las condiciones atmosféricas, resultado de los gases de efecto invernadero; la acidificación de los mares; y una serie aún no clara de cambios con efectos impredecibles [IPCC, 2015]. Se suma una crisis energética que pone en jaque a toda la lógica de producción, que hasta ahora depende de los combustibles fósiles —sin posibilidades cercanas de una reconversión energética del sistema productivo dominante [Angus, 2016].

Al coctel hay que agregar procesos sociales inéditos, como el enorme flujo migratorio, que además de presentar el problema de desplazamiento, acogida e instalación de millones de personas, presupone una dimensión cultural, social y afectiva que demanda otro tipo de interacciones colectivas. Se puede añadir otra determinación —que se hace evidente con mayor fuerza en el contexto de la pandemia de covid-19—, la crisis sanitaria, que se caracteriza por la emergencia de padecimientos desconocidos, el aumento de personas con enfermedades crónico-degenerativas, y la creciente contraproductividad de los procedimientos médicos, que atendiendo padecimientos singulares, producen efectos secundarios.

El colapso se completa con el fin de las tendencias seculares que definieron la trayectoria del sistema durante los dos últimos siglos, los siglos del esplendor capitalista [Hopkins y Wallerstein, 1996; Wallerstein, 2015]. Ya no funcionan de manera satisfactoria para el poder corporativo, ni la conciliación entre el capital y el trabajo, ni las políticas impositivas, ni la participación estatal para defender los monopolios; a lo que se agrega el descrédito de las estructuras políticas y las estructuras de saber que permitieron el auge de la modernización capitalista. Los estados mutan aceleradamente hacia formas inéditas de control de territorios y gestión de poblaciones; los saberes desnudan sus vínculos políticos a un punto en el que todo criterio de verdad explota. En medio, avanza sin barreras el poder de las corporaciones transnacionales.

GOBERNAR EL COLAPSO, GOBERNAR A TRAVÉS DEL COLAPSO

Durante siglos el sistema capitalista logró domesticar la contingencia. En los últimos cien años, mediante dos grandes procesos: primero con proyectos políticos para las nuevas masas urbanas en el marco de la guerra fría; después con el endiosamiento del mercado, en el auge del neoliberalismo. Hoy

el control de la contingencia es por medio de la guerra generalizada. Si bien la guerra siempre estuvo ahí para definir y defender la lógica del sistema, hoy se vuelve el mecanismo generalizado de la gubernamentalidad [Agamben, 2017]; todos los conflictos nodales son reclasificados para volverlos asuntos militares: el cambio climático, las migraciones, la escasez de recursos y la lucha contra la covid-19. La guerra contra el SARS-COV-2 es la última fase de expansión de la guerra social [Agamben, 2020b].

Si el colapso no tiene solución, una alternativa es gestionarlo, no solo para asegurar la continuidad de la lógica de acumulación, también para acelerarla y generar beneficios concentrados, redefiniendo el poder de los grandes capitales. La gubernamentalidad contemporánea encuentra en la pandemia de covid-19 una razón aparentemente incuestionable; presenta dos caras de la misma moneda: una defensa abstracta de la vida, que se contrapone con las múltiples maneras de despreciar y vulnerar las existencias concretas. El objetivo: alimentar la imparable maquinaria capitalista. Al tiempo que se movilizan recursos y reorganizan dinámicas sociales para “salvar” vidas en el marco de la pandemia, se crean cortinas que hacen invisibles los miles de muertes que se acumulan año tras año, como resultado de la debacle del sistema. Paralelamente, se construyen las condiciones para un reacomodo del poder de clase y el papel dominante de las corporaciones transnacionales (bancos, farmacéuticas, corporaciones digitales, entre otras).

El virus existe, es peligroso, se necesitan medidas urgentes; pero también es el escenario para experimentar mecanismos de ingeniería social, de novedoso control de territorios y gestión de poblaciones. Después de meses de encierro (eufemísticamente llamado distanciamiento social), de disolución de las fronteras entre lo público y lo privado, de la reducción de la diversidad del mundo a una sola verdad (la médica), quedarán legados que se convertirán en prácticas seculares de control social [Agamben, 2020a].

Si no se mira críticamente la reacción médica y sus implicaciones sociales, hay dos opciones: 1) asumir que por primera vez los estados capitalistas actúan en beneficio de los pueblos, y que estamos en la antesala de la superación del capitalismo por la vía estatal; 2) reconocer que sin importar las consecuencias de control social que se generen a futuro, es necesaria y deseable la respuesta concentrada en las instituciones capitalistas. La primera perspectiva es insostenible, ya lo han señalado varios gobiernos: es ineludible reactivar la economía y para ello se requieren sacrificios —un número indeterminado de personas muertas. Lo que demuestra que los estados no dejan de privilegiar la reproducción del capital por sobre la reproducción de las vidas concretas. La segunda perspectiva es también cuestionable, basta mirar los cada vez más crecientes esfuerzos colectivos para enfrentar la enfermedad y sus consecuencias, que demuestran el alcance limitado y selectivo de las instituciones capitalistas, así como el peso creciente de la autoorganización y ayuda mutua como medios de respuesta a las incapacidades estatales.

Estamos ante una gubernamentalidad mundial sostenida por una verdad médica que se ejecuta bajo la forma de guerra. En este proceso la figura del Leviatán se transforma para adquirir una imagen planetaria; no es un poder que se despliega sobre territorios acotados, por primera vez aparece como una realidad mundial, con un argumento universal que parece incuestionable —a pesar de producir efectos diferenciados por geografía, por género, por edad, por clase, por identidad cultural.

De ahí que se pueda hablar de un Leviatán médico, la contracara del estado de excepción mundial. Hoy son las dos operaciones del poder soberano: una irrefutable razón común (la defensa de la vida abstracta ante un virus universal) y la suspensión de las certezas sociales en “defensa” de las certezas sociales. Parece que el cuerpo de la humanidad es el cuerpo de la soberanía médica, del Leviatán que se erige para combatir y resolver los problemas de la catástrofe

sanitaria. La humanidad desaparece, deja de habitar el mundo, porque es el Leviatán médico el que gobierna y decide el sentido de las existencias (de las acciones más minúsculas, hasta las articulaciones macro). La “humanidad” es objeto de deberes, sacrificios y renunciaciones homogéneas en aras de defender la vida —la del sistema capitalista, el mismo que generó las condiciones para la existencia de una pandemia tan compleja.

LO QUE RESTA

Asistimos al fin de los ciclos de recomposición sistémica, el proceso de “reequilibrio” anuncia una salida desesperada, una fuga hacia un futuro inédito. Vivimos tiempos póstumos: los tiempos del después de los ciclos de estabilización y reajuste. Habitamos un umbral: la preminencia absoluta de la contingencia sanitaria, que sirve para ocultar el colapso civilizatorio.

Pero el sistema no es una entidad viva, es resultado de la actividad de los sujetos, sus historias y su politicidad. Hoy las tres están de capa caída, los sujetos que pelean por definir el rumbo del sistema ceden paso a los grandes actores económicos y médicos, en un terreno de batalla arrasado por las fuerzas destructivas del capital. La interiorización de la razón capitalista ha permeado la mayoría de las conciencias; lo que se demuestra en el contexto de la pandemia es que es más fácil imaginar el fin del mundo por el virus, que el fin del sistema que generó las condiciones para la existencia del virus.

Si se piensa el capitalismo como una totalidad que puede ser presentada bajo la imagen de una gran y compleja máquina, se puede entender que la pandemia permitió detener algunas de sus actividades, y con ello compensar el caos reinante en la totalidad del sistema. El freno originado por la pandemia permite enfriar partes de la maquinaria, y así equilibrar su “temperatura” general. Pero es claro que las partes esenciales

del funcionamiento no se pueden detener, aun a costa de minar las bases materiales de la sustentabilidad sistémica. Basta mirar el precio negativo del petróleo: fue mejor pagar por su consumo, que detener un proceso productivo central. En la pandemia la lógica autófaga se desnuda [Jappe, 2019].

Asistimos al colapso de la sociedad industrial. No es un asunto de desarrollo, ni de desempleo, ni de inversiones, ni de rentabilidad. La pandemia es el síntoma de una transformación de mayor dimensión. El tiempo nos obliga a pensar más allá de una pronta recuperación o de aminorar los efectos. Es la oportunidad de pensar en otras formas de producir las bases materiales para las diversas formas de vivir.

REFERENCIAS

- Agamben, Giorgio [2017]. *Stasis. La guerra civil como paradigma político*, Buenos Aires, Adriana Hidalgo.
- Agamben, Giorgio [2020a]. "Chiarimenti", Quodlibet, 17 de marzo, <<https://bit.ly/2TZDI3X>>, 5 de mayo de 2020.
- Agamben, Giorgio [2020b]. "Biosicurezza e política", Quodlibet, 11 de mayo, <<https://bit.ly/3jVAzg0>>, 5 de mayo de 2020.
- Angus, Ian [2016]. *Facing the anthropocene. Fossil capitalism and the crisis of the earth system*, Nueva York, Monthly Review Press.
- Chesnais, François [2020]. "La economía mundial al principio de la gran recesión covid-19", Herramienta web, 28, <<https://bit.ly/365cLBz>>, 5 de mayo de 2020.
- Harvey, David [2020]. "Anti-capitalist politics in the time of covid-19", Jacobin, 20 de marzo, <<https://bit.ly/38iEYHE>>, 5 de abril de 2020.
- Hopkins, Terence e Immanuel Wallerstein [1996]. *The age of transition. Trajectory of the world-system 1945-2025*, Londres, Zed Books.
- IPCC [2015]. *Cambio climático*, Ginebra.

- Jappe, Anselm [2019]. *La sociedad autófaga. Capitalismo, desmesura y autodestrucción*, Madrid, Pepitas de Calabaza.
- Koselleck, Reinhart [2012]. "Algunas cuestiones sobre la historia conceptual de 'crisis'", *Historias de conceptos*, Madrid, Trotta.
- Moore, Jason W. [2015]. *Capitalism in the web of life. Ecology and the accumulation of capital*, Nueva York, Verso.
- Nadal, Alejandro [2020]. "La crisis se anunciaba antes del coronavirus", *La Jornada*, 11 de marzo, <<https://bit.ly/3l1veoX>>, 5 de abril de 2020.
- Oxford [2020]. "Collapse", *Online etymology dictionary*, <<https://bit.ly/38bEG5v>>, 5 de abril de 2020.
- Roy, Arundhati [2020]. "The pandemic is a portal", *Financial Times*, 3 de abril, <<https://on.ft.com/365jRpy>>, 1 de mayo de 2020.
- Servigne, Pablo y Raphaël Stevens [2015]. *Comment tout peut s'effondrer*, París, Seuil.
- Taibo, Carlos [2016]. *Colapso. Capitalismo terminal, transición ecosocial, ecofascismo*, Madrid, La Catarata.
- Wallerstein, Immanuel [2015]. "La crisis estructural, o por qué los capitalistas ya no encuentran gratificante al capitalismo", en Immanuel Wallerstein et al., *¿Tiene futuro el capitalismo?*, México, Siglo XXI.

25. BLINDAR EL GASTO PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO*

Violeta Rodríguez del Villar**

INTRODUCCIÓN

Tomando en cuenta que la emergencia de salud que trajo consigo la pandemia de covid-19, junto con su efecto económico negativo, tiene amplia probabilidad de deteriorar las condiciones de vida de las mujeres, este documento fundamenta la propuesta de fortalecer el blindaje legal, ya otorgado al presupuesto de género por el artículo 41 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; añadiendo a la determinación ahí señalada de “contar, al menos, con la misma proporción del gasto programable con las que fueron aprobadas en el ejercicio fiscal inmediato anterior, siempre y cuando se hubiere cumplido con los objetivos y metas que para tal efecto se hayan definido en el Sistema de Evaluación del Desempeño para el Presupuesto de dicho ejercicio fiscal” [Cámara de Diputados, 2019: 18]; la prohibición de cancelar sin justificación, sustituir por programas de corto plazo o, bien, transferir a fines distintos al combate a la desigualdad y discriminación de la mujer, los recursos de los Programas del Bienestar que atienden las necesidades vitales y económicas de la mujer incluidos en el conjunto de Programas Transversales del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), especialmente cuando la cancelación, sustitución y/o el subejercicio se acompañen del incumplimiento de las

* El presente capítulo fue entregado para su publicación en de mayo de 2020.

** Investigadora asociada del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

metas de cobertura establecidas en el propio PEF.

En adición a lo anterior, es menester garantizar que los recursos subejercidos sean utilizados para proporcionar a las Unidades Responsables (UR) de administrar los Programas Presupuestarios (PP) que tengan rezagos en las metas de cobertura, los medios humanos y materiales necesarios para superar dichos rezagos, además del verdadero seguimiento, evaluación, capacitación, vigilancia y control del presupuesto para la equidad de género que tienen asignado. Lo anterior como requisito indispensable para evitar que los Programas del Bienestar especializados en la atención de las mujeres en condición de vulnerabilidad tengan el mismo desempeño deficiente que a lo largo de los dos sexenios anteriores tuvo el Programa para la Igualdad de las Mujeres y los Hombres del que forman parte.

CANCELACIÓN INJUSTIFICADA

En franca oposición al compromiso que adoptó México en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de “conseguir que una perspectiva de género se incorpore normalmente en todos los procesos de formulación de políticas, [...], en todas las políticas y programas [y en] todas las legislaciones [y, con tal propósito] encomendar a todos los ministerios [ese] mandato [y] movilizar fondos de todas las fuentes y de todos los sectores” [ONU, 1995: 92-93 y 139], la mayoría de UR del Sistema de Planeación y Presupuesto (SPP) no han ejercido el Gasto para la Equidad de Género (GEG), y las que lo han hecho, han terminado por cancelarlo sin justificación.

De las 1 392 UR del SPP 287 han presupuestado o ejercido GEG entre 2011 y 2019, 151, de las cuales lo hicieron durante un periodo mayor al promedio de tres años en que las UR con GEG ejercieron este tipo de recursos, pero apenas 33 los erogaron durante los nueve años que

lleva reportándose oficialmente el GEG. Las 136 restantes ejercieron GEG tres años o menos, 58 de las cuales habían dejado de utilizarlo en 2015 o antes, y otras 13 lo presupuestaron, pero no lo ejercieron (cuadro 1).

Las UR que presupuestaron GEG lo utilizaron para financiar 236 PP, 78 de los cuales lo recibieron durante un periodo mayor al promedio de cuatro años que los PP con GEG fueron financiados con ese tipo de recursos, pero solamente 30 lo utilizaron los nueve años que se ha reportado oficialmente. Otros 158 PP fueron financiados con GEG cuatro años o menos, 83 de los cuales dejaron de recibirlo en 2015 o antes, además de los 13 que lo presupuestaron sin ejercerlo, quedando solo 104 PP con GEG vigente en 2019 (cuadro 1).

Cuadro 1. Cantidad de UR y PP con GEG presupuestado y/o ejercido: 2011-2019

Años con GEG ejercido	UR	%	PP	%
0	13	5	13	6
1	56	20	44	19
2	31	11	45	19
3	36	13	31	13
4	33	11	25	11
5	15	5	20	8
6	46	16	12	5
7	13	5	10	4
8	11	4	6	3
9	33	11	30	13
Suma	287	100	236	100

Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP [2011-2018; 2019a; 2019b].

LA CONCENTRACIÓN DEL GEG EN PP DE CORTO PLAZO

Y MENOR COBERTURA

Mientras que 69.5% del GEG erogado entre 2011 y 2019 fue administrado por las UR experimentadas en el ejercicio de ese tipo de recursos, 47.4% financió PP de corto plazo, aun a pesar de que estos atendieron solamente a 14.1% de los beneficiarios de las acciones para la equidad de género desplegadas por el SPP (cuadro 2).

Cuadro 2. GEG ejercido y sus beneficiarios
(acumulado: 2011-2019 en millones de pesos de 2019
y millones de beneficiarios)

Años con ejercicio de GEG	GEG				Beneficiarios	
	UR	%	PP	%	PP	%
0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
1	49959.8	10.3	50315.4	10.3	36.3	2.5
S072.Prospera	39538.3	8.1	39538.3	8.1	25.5	1.8
1 Sin S072	10421.6	2.1	10777.1	2.2	10.7	0.7
2	19386.0	4.0	28825.5	5.9	10.6	0.7
3	5608.7	1.2	89548.4	18.4	24.0	1.7
4	73302.7	15.1	61985.1	12.7	132.4	9.2
5	3453.8	0.7	39671.2	8.2	120.2	8.3
6	59957.6	12.3	35753.0	7.3	8.4	0.6
7	13190.2	2.7	6271.9	1.3	14.1	1.0
8	14186.0	2.9	3390.2	0.7	252.3	17.5
9	247643.5	50.9	170927.6	35.1	844.2	58.5
≤ 4 años sin S072	108718.9	22.3	191136.2	39.3	177.6	12.3
Σ sin S072	447150.1	91.9	447150.1	91.9	1416.8	98.2
≤ 4 años con S072	148257.2	30.5	230674.4	47.4	203.1	14.1
> 4 años	338431.2	69.5	256013.9	52.6	1239.2	85.9
Σ con S072	486688.4	100.0	486688.4	100.0	1442.3	100.0
- Propios O y E	161095.2	33.1	161095.2	33.1	155.8	10.8
Total	325593.1	66.9	325593.1	66.9	1286.5	89.2

O y E, organismo y empresas.

Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP [2011-2018; 2019a; 2019b].

SUBEJERCICIO E INCUMPLIMIENTO DE LAS METAS

DE COBERTURA

Aunque el GEG acumuló un sobreejercicio de 30.3 miles de millones de pesos (mmdp) entre 2011 y 2019, este resultó de la clasificación del Programa de Inclusión Social Prospera (S072), como parte del GEG de 2015, lo que fue irregular porque solo una proporción, y no la totalidad de los recursos del mismo, se utilizó para financiar acciones de equidad de género ese año, sin que haya vuelto a presupuestarse en el rubro hasta la fecha.

Cuadro 3. Sub(-)/sobre(+) ejercicio de GEG y diferencia de sus beneficiarios atendidos respecto al objetivo (acumulado 2011-2019 en millones de pesos de 2019 y millones de beneficiarios)

Años con ejercicio de GEG	GEG				Beneficiarios	
	UR	% del original	PP	% del original	PP	% del original
0	-3 262.9	-100.0	-72.1	-100.0	0.0	-18.9
1	40 241.1	414.1	41 619.2	478.6	-25.3	-41.1
S072.Proserpa	39 064.1	8 239.0	39 064.1	8 239.0	25.5	N.A.
1 Sin S072	1 176.9	12.7	2 555.1	31.1	-50.8	-82.6
2	2 414.9	14.2	1 500.5	5.5	-31.4	-74.9
3	1 567.7	38.8	3 434.7	4.0	0.5	2.1
4	-208.5	-0.3	-3 532.2	-5.4	-376.9	-74.0
5	540.7	18.6	-66.6	-0.2	-123.6	-50.7
6	4 888.3	8.9	-2 456.4	-6.4	-8.6	-50.4
7	-4 089.6	-23.7	-739.3	-10.5	-84.1	-85.6
8	-90.1	-0.6	-61.3	-1.8	-54.4	-17.7
9	-12 593.7	-4.8	-10 218.8	-5.6	-279.4	-24.9
≤ 4 años sin S072	1 688.0	1.6	3 886.1	2.1	-458.7	-72.1
Σ sin S072	-9 656.3	-2.1	-9 656.3	-2.1	-1 008.6	-41.6
≤ 4 años con S072	40 752.2	37.9	42 950.2	22.9	-433.1	-68.1
> 4 años	-11 344.3	-3.2	-13 542.3	-5.0	-550.0	-30.7
Σ con S072	29 407.9	6.4	29 407.9	6.4	-983.1	-40.5
- Propios O y E	-873.9	-0.5	-873.9	-0.5	-411.4	-72.5
Total	30 281.8	10.3	30 281.8	10.3	-571.8	-30.8

N.A. no aplica porque el objetivo es 0.

O y E organismo y empresas.

Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP [2011-2018; 2019a; 2019b].

Si no se considera ese monto irregular, queda claro el subejercicio de 9.7 mmdp que acumuló el GEG, equivalente a 2.1 % del presupuestado. El subejercicio afectó a los PP de largo plazo, los cuales dejaron de ejercer 13.5 mmdp, 5.0 % de los recursos que tenían autorizados (cuadro 3).

El subejercicio significó el incumplimiento de las metas de cobertura. En específico, los PP dejaron sin atender a 1 008.6 de los 1 416.8 millones de beneficiarios clasificados como objetivo de las acciones para la equidad de género entre 2011 y 2019, lo que implica un incumplimiento de 41.6 % en la meta de cobertura. De este déficit, 54.5 % es atribuido a los PP de largo plazo (cuadro 3).

CONCLUSIONES

Pese a que es considerado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) un poderoso instrumento de la política pública para combatir los rezagos y la discriminación que afecta a las mujeres, el GEG ha enfrentado desafíos desde antes del cambio presidencial de 2018, por lo que no son una consecuencia del mismo.

Por un lado, el proceso de integración de la perspectiva de igualdad de género y derechos humanos a las acciones y presupuesto del SPP muestra claros signos de estancamiento, provocado porque la mayoría de sus UR ni siquiera han comenzado la integración mencionada; a lo que se suma que casi la mitad de las que etiquetaron GEG en algún momento, dejaron de ejercerlo en 2015 o antes, causando el franco declive de la cantidad de PP que reciben GEG.

Por otro lado, el presupuesto de género se ha redistribuido hacia los PP de corto plazo, a pesar de que cubren la menor proporción de beneficiarios del GEG. De hecho, este presupuesto ha estado rotando de manera indiscriminada entre PP de corto plazo, adaptándose a las preferencias, motivaciones políticas

e intereses de los administradores en turno, más que a las necesidades de bienes y servicios públicos que tienen las mujeres en condiciones de vulnerabilidad [Rodríguez, 2019].

Finalmente, las UR han subejercido sistemáticamente el GEG que han tenido asignado, causando el incumplimiento de las metas de cobertura, y la transferencia del presupuesto de género hacia los rubros del gasto presupuestario con sobreejercicio, aunque no se relacionen con la equidad de género o tengan una administración opaca, como es el caso de los fideicomisos del SPP [Salvatierra, 2018].

El desempeño antes descrito se vuelve urgente de corregir debido al inminente aumento de las brechas de género, como consecuencia de la pandemia de covid-19 y de sus consecuencias económicas negativas, lo que justifica la necesidad de blindar los programas del bienestar que atienden las necesidades vitales y económicas de las mujeres que enfrentan vulnerabilidad, según se describió al inicio de este documento. De hecho, es deseable aplicar esta misma protección a todos los programas del bienestar que forman parte de los programas transversales del SPP, pues su perspectiva de derechos humanos les otorga la garantía de efectividad en el combate de las vulnerabilidades, los rezagos y la discriminación, lo que es indispensable para contrarrestar los efectos económicos indeseables de la covid-19.

REFERENCIAS

- Cámara de Diputados [2019]. Presupuesto público con perspectiva de género vs. recursos federales etiquetados en México para la igualdad entre mujeres y hombres, 2008-2019. México, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas) [1995]. Beijing Declaration and platform of action, Beijing, The United Nations.

- Rodríguez, V. [2019]. "El mecanismo financierizador integrado por las tendencias estructurales del desenvolvimiento del gasto para la equidad de género en México", México, IIEC-UNAM. En prensa.
- Salvatierra, S. [2018]. Fideicomisos en México. El arte de desaparecer dinero público, México, Fundar.
- SHCP [2011-2018]. "Anexo de Programas Transversales", en Cuenta de la Hacienda Pública de la Federación, tomo III, México, Gobierno de la República.
- SHCP [2019a]. "Anexo X. Avance en Programas Transversales", en Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, cuarto trimestre, México, Gobierno de la República: B147-B151.
- SHCP [2019b]. "Anexo XVIII. Avance de los programas presupuestarios con erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres", en Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, cuarto trimestre, México, Gobierno de la República.

26. LA RENTA BÁSICA DE EMERGENCIA PARA LA REACTIVACIÓN POST-SARS-COV-2*

Patricia Rodríguez López*

LA PANDEMIA Y LA RENTA BÁSICA UNIVERSAL

Ningún gobierno debiera acordar el aislamiento social sin establecer un ingreso mínimo para la población. Cualquier plan que conlleve confinar a las personas en sus casas, paralizando el sistema productivo y comercial, debe asegurar que todos cuenten con una transferencia que les permita permanecer confinados en sus casas, teniendo asegurada su subsistencia, y una salida económica sin una gran incertidumbre por el futuro. La vida, la salud y el trabajo son derechos humanos que los gobiernos deben asumir como su principal responsabilidad, y no debe transferirla a los ciudadanos de manera individual como ha pasado en estos tiempos, en los que los gobiernos ordenan el confinamiento social, sin dar ninguna alternativa económica. La falta de vacunas y tratamientos médicos para la covid 19 ha tenido la misma respuesta de encierro que siglos atrás, la cual está sustentada en el miedo a la muerte. La pandemia del SARS-COV-2 que causa la covid-19¹ rebasa el concepto de crisis sanitaria y debe considerarse una disrupción multisectorial de la que todavía no se

* El presente capítulo fue entregado para su publicación en mayo de 2020. Agradezco el apoyo al alumno Jordi Bellmunt Espíndola, de la FCPYS de la UNAM.

** Académica del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

¹ El nombre técnico del virus es SARS-COV-2, por la denominación inglesa Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2, se traduce como síndrome respiratorio agudo grave, coronavirus 2 [as.com, 2020].

conocen los alcances económicos, sociales y personales. Dado que el confinamiento de la parálisis económica ha sido mundial, sabemos que se presentará una desarticulación profunda de las cadenas de valor y las conexiones comerciales internacionales, por lo que será imposible regresar a la estructura económica anterior a la pandemia, pero sobre todo sabemos que se modificará la organización del mercado laboral, dado que se impondrá el desempleo y la precariedad salarial, en el corto y mediano plazos, en la mayoría de los países. Lo que ha quedado como primera conclusión es que los países occidentales con sistemas políticos basados en el libre comercio y la democracia han generado sistemas públicos de salud frágiles, desorganizados, ineficientes e imposibilitados para dar respuesta a esta catástrofe mundial. Lo anterior se explica esencialmente por las políticas de austeridad que en otras épocas se impusieron en los presupuestos públicos, como una máxima del modelo económico neoliberal, que al final llevó al debilitamiento del poder económico de los Estados y de su intervención, en torno a proporcionar bienestar social.

El confinamiento obligado exagera las diferencias económicas y sociales, pero sobre todo en el mundo del trabajo, ya que los segmentos primarios se ven muy afectados porque son los más frágiles y fragmentados. El desempleo será enorme, quizá como nunca había existido en el mundo; son necesarias políticas monetarias y fiscales para que sea un desempleo de corto plazo y no se haga estructural, en especial en las economías emergentes y pobres como México.

También debe considerarse a las mujeres en particular, dado que estas se ubican en los hogares con trabajos de cuidados y reproducción (son las primeras afectadas por estar en los hogares y recibir mayor violencia de género, ante las carencias económicas y frustraciones por la reclusión forzada) en el sector económico informal, que se caracteriza por las amplias brechas salariales, sin prestaciones laborales y debiendo realizar dobles jornadas.

El concepto de renta básica universal (RBU) es una propuesta de política económica y social de manera conjunta, que tiene como esencia la idea de autonomía económica individual. Este ofrecimiento considera un derecho personal tener un ingreso mínimo, que asegure a todas y cada una de las personas un consumo básico. Como política económica y social, observa el crecimiento incluyente y sobre todo una redistribución del ingreso, vía políticas fiscales funcionales.

Esta iniciativa establece la transferencia incondicional de un monto dinerario por parte del gobierno a todas las personas o parte de la población legalmente establecida en un país; es una transferencia que debe, ante todo, proporcionar la confianza de lograr un consumo mínimo de subsistencia (o más), y tiene que ser entregada sin ningún condicionamiento. El monto del ingreso propuesto deberá considerar siempre las líneas de pobreza o de bienestar, para asegurar lo suficiente para un consumo constante de bienes y servicios básicos a la población ubicada por debajo de estas cotas con el fin de que, a partir de ese ingreso seguro, las personas logren ejercer una independencia económica y política.²

Esta propuesta de política económica tiene como principio contar con un sistema de administración tributaria eficaz que implique la transferencia de la RBU³ de manera transparente y eficiente, en conjunto con un sistema de recaudación que obtenga suficientes recursos para conseguir una redistribución del ingreso en un marco de presupuesto público económicamente responsable.

La RBU no rivaliza con programas económicos de fomento, ni con políticas positivas para la igualdad de promoción al

² Ya sea edad, estado civil, género, nivel de escolaridad, nivel de ingreso, incapacidad física, número de hijos, posición política, etcétera.

³ Existe la propuesta del pago de renta básica individual o familiar; no habría ninguna contradicción entre las dos alternativas.

pleno empleo y otras que aumenten el bienestar y apoyen la economía nacional. Por lo tanto, es una propuesta de inclusión que debe ser instaurada por ley, ya que puede responder a la reestructuración de los presupuestos que impulsan políticas fiscales austeras reivindicativas de mayor eficiencia en la administración de los recursos públicos, intentando limitar la corrupción, la ineficiencia burocrática y la manipulación electoral. Se enmarca en límites nacionales, debido a la necesidad de adecuarse al entorno económico, político, social y cultural de cada país, por lo que muchas veces es necesario impulsarla parcialmente; es decir, que se entregue el subsidio de manera directa a grupos delimitados, bajo el criterio de que se avanza en el tiempo para generalizar los beneficios de la RBU. A partir de la RBU incondicional se desprenden otras propuestas consideradas parciales⁴ [Seccareccia, 2016; Rubén Lo Vuolo et al., 2010], como el de la renta básica que se concede a un grupo focalizado de población con características específicas; estas políticas casi siempre se instrumentan como iniciales o de prueba.

Las críticas transcendentales implican que dar dinero de manera incondicional hace que se retrase la búsqueda de trabajo remunerado, que la gente prefiera el ocio, que la productividad de la economía se estanque, y que no existan estímulos de superación personal. Otra es cómo financiarla, cómo cubrir este enorme volumen de dinero público. Existen varias propuestas, pero se pueden resumir en tres: la primera es crear un impuesto directamente relacionado a esta transferencia; la segunda consiste en reestructurar el presupuesto público, canalizando gastos de otros programas para cubrir este egreso; y la tercera es crear deuda pública para financiarla y con esto hacer crecer la economía, vía demanda dirigida al sector formal, aumentando, a su vez, los impuestos de manera progresiva.

⁴ De las más remotas quizá sea la de Milton Friedman en su obra *Libertad y capitalismo* [1966], donde expone su propuesta de renta básica conjuntamente con la del "impuesto negativo".

Existen distintas prácticas y modalidades de instrumentación de RBU, pero con la experiencia de cinco meses de pandemia del SARS-COV-2 varios países la han retomado, considerando diversos formatos, montos y tiempo; todo con el fin de intentar canalizar dinero de manera justa, eficiente y transparente, para una reactivación económica rápida que ponga en el centro el consumo, intentando evitar el desempleo estructural y la hambruna.

España es un país con una larga historia de propuestas de RBU. De hecho, el gobierno del País Vasco ha sido pionero al crear la renta de garantía de ingresos (RGI).⁵ Actualmente, ante la emergencia sanitaria y el ascenso al gobierno de los partidos de izquierda Podemos y el Partido Socialista Obrero Español, el 31 de marzo de 2020 se presentó un programa de 50 medidas de diversos apoyos dirigidos a personas físicas, familias, trabajadores, desempleados, empresas, etc., pero dado que existen diversos grupos de población vulnerable previos a estos nuevos sectores afectados, se estableció generalizar el subsidio denominado ingreso mínimo vital (IMV).

Este IMV es una transferencia de 462 a 1 015 euros mensuales según el número de integrantes de una familia. Por otra parte, de acuerdo con el indicador AROPE,⁶ la línea de pobreza severa de España es de 355 euros mensuales [Las Provincias, 2019], lo que implica que este ingreso mínimo está por arriba. Esta propuesta considera que debe enfrentar el desempleo, pero sobre todo apoyar a los trabajadores del sector informal. El IMV ayudará a por lo menos 100 000 familias de

⁵ Desde el año 1989, consiste en una prestación de entre 650 y 959 euros mensuales para cerca de 60 000 personas, 60 % de las cuales son desempleadas.

⁶ Para la medición de pobreza y exclusión social se utiliza el indicador AROPE (At Risk Of Poverty and/or Exclusion) de La Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social. Agrupa tres componentes que miden pobreza, carencia material y baja intensidad de trabajo en el hogar [Observatorio Empresarial para el Crecimiento Inclusivo, 2018].

forma inmediata, generándose un gasto público de 3 000 millones de euros anuales. Esta medida fue aprobada (en términos de encuestas) por 83.4% de los españoles [Martín, 2020]. La discusión de fondo en este tema reside en si este IMV puede transformarse en una RBU utilizando un instrumento de salida económica de la pandemia, para cambiar las bases estructurales de la economía española.

Brasil es el único país de América Latina que anunció un esquema de pago por casi 115 euros mensuales por tres meses para canalizarlos a los casi 60 millones de desempleados, básicamente del sector informal.

El gobierno de Togo, un pequeño país de África Subsahariana, con 8 millones de habitantes y esencialmente agrícola, como forma de sobrellevar la pandemia, realizó una importante cantidad de pruebas para particularizar el confinamiento y entregar, vía teléfonos celulares, una cantidad de dinero en las zonas donde se detectó un mayor número de personas contagiadas.

Finlandia, de manera experimental, decidió entregar 600 dólares mensuales a 2 000 desempleados de ambos sexos (escogidos aleatoriamente) por dos años, de enero de 2017 a diciembre de 2018. El costo total fue de 21.6 millones de dólares. La entrega tuvo dos características importantes: era incondicional y no disminuía aun cuando se encontrara trabajo. Los resultados arrojaron que los beneficiados trabajaron solo un poco más de tiempo en relación con quienes utilizaron el seguro de desempleo, el cual obliga a tomar cualquier trabajo que se ofrece. Pero lo más sobresaliente fue que las personas obtuvieron mayor bienestar personal y lograron mostrar mayor confianza, es decir, su nivel de incertidumbre disminuyó.

En México también se han hecho propuestas formales sobre una renta ciudadana; recuérdese la iniciativa del año 2017, en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión.⁷ También la asamblea

⁷ Iniciativa presentada por las diputadas federales Araceli Damián González y Norma Her-

constituyente de la Ciudad de México propuso una renta básica universal en enero de 2017; después de negociaciones partidistas, se aprobó solo un ingreso mínimo dirigido a la población más pobre, y dentro de un esquema de un “nivel de bienestar”.

El gobierno mexicano, ante el llamado al aislamiento social, solo ha instrumentado un programa económico nuevo, el llamado “Créditos a la palabra para reactivar la economía”; estos créditos se entregaron a 337 389 empresarios con un monto total de 8 434 millones de pesos [Siller, 2020]. Por otra parte, para enfrentar la próxima crisis económica, se han profundizado los programas llamados del bienestar, los cuales son parte de la plataforma electoral de este gobierno e iniciaron desde diciembre de 2018. Son programas que ya se incorporaron a la constitución [Senado de la República, 2020].

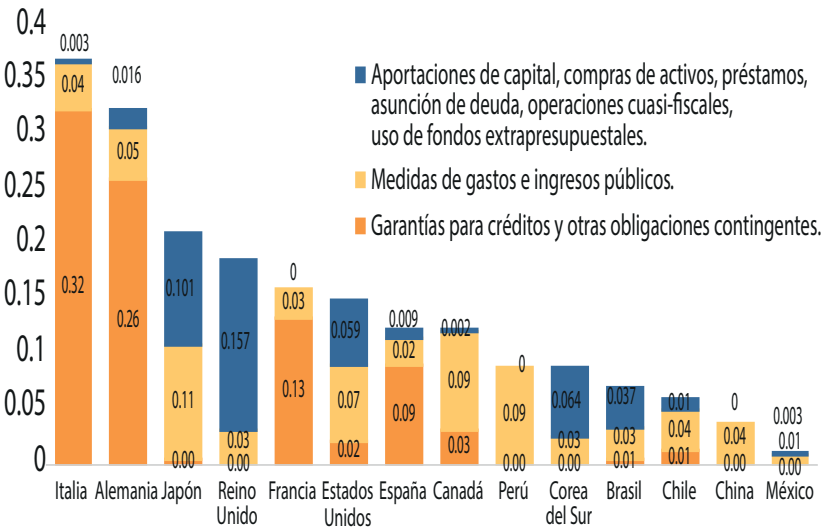
El gobierno mexicano no ha generado ningún programa de reactivación económica específico como se esperaba; de hecho, anunció que no contratará deuda y toda su intervención económica estará definida, a partir de realizar recortes al presupuesto público. La gráfica 1 muestra de manera comparativa el gasto público que cada país está invirtiendo para enfrentar la paralización económica que implicará esta crisis sanitaria. México tiene un gasto total de 0.013 %, como porcentaje del PIB.

El cuadro 1 presenta los ocho programas sociales prioritarios del gobierno mexicano que está utilizando también en la pandemia, al adelantar a los beneficiarios el pago dos meses, con el fin de apoyarlos durante el confinamiento. Estos programas se caracterizan por ser profundamente focalistas, no universales —dado que están dirigidos a personas de la tercera edad y a los jóvenes—, y condicionados —por tener que cubrir distintos requisitos para ser considerado

nández Colín del Grupo Parlamentario de Morena, el 12 de septiembre de 2017. La propuesta era entregar 1 700 pesos mensuales a personas de 8 a 17 años y de 65 y más, e ir incorporando más población a lo largo de 20 años; una renta ciudadana que llegaría a representar 9,4 % del PIB [Secretaría de Gobernación, 2017].

solicitante—. De acuerdo con las líneas de pobreza definidas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), y el monto de subsidio que se reparte en estos programas, cinco de ellos están por debajo de la línea de pobreza extrema, mientras que solo tres perciben ingresos por arriba de esa línea. En especial el programa “Jóvenes forjando el futuro”, por el que se reciben 3 600 pesos mensuales solo durante un año, es superior a la línea urbana de pobreza por ingresos, que es de 3 208.36 pesos mensuales.

Gráfica 1. Medidas fiscales en respuesta a la COVID-19
Porcentaje del PIB



Fuente: Banco de México con información del FMI, “Fiscal Monitor”, abril 2020 e “IMF Policy Tracker”, con información al 21 de mayo de 2020. Informe trimestral enero-marzo de 2020.

Cuadro 1. Programas sociales prioritarios del gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador

Beneficiarios	Montomensual (pesos)	Millones de pesos
1. Madre, padre o tutor con niños de 1 a 4 años de edad	800 por niño	2 805.0
2. Beca para familias con hijos que asistan a escuelas públicas en alguno de los subsistemas de educación básica: inicial, preescolar, primaria y secundaria.	800 por 10 meses del ciclo escolar vigente	6 462.5
3. Jóvenes escribiendo el futuro. Beca para estudiantes, hasta de 29 años, de educación superior inscritos en alguna institución de educación pública de modalidad escolarizada.	2 400 por 10 meses del ciclo escolar vigente	20 668.8
4. Vincular a jóvenes de 18 a 29 años que no trabajen ni estudien, con empresas, talleres, pymes, oficinas de gobierno y toda aquella fuente de capacitación que esté cerca de su lugar de residencia. Deberán asistir los días y horas establecidas.	3 600 y Seguro Social durante un año.	45 758.3
5. Madre, padre o tutor con niños entre 1 año y 6 años de edad con discapacidad.	1 800 por niño	362.7
6. Apoyo económico a niños, adolescentes y jóvenes con alguna discapacidad de 0 a 29 años de edad.	1 275	
7. Apoyo económico a los adultos con discapacidad de 30 a 64 años, de municipios de pueblos indígenas, y de 30 a 67 años de zonas urbanas con alto grado de marginación, pobreza y altos índices delictivos.	1 310	8 775.9
8. Adultos mayores de 68 años a nivel nacional, y adultos mayores de 65 años de municipios de pueblos indígenas.	1 310	113569.8
Total		198403.0

Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP [2019].

Por lo tanto, el gobierno de México no ha instrumentado ningún programa para enfrentar la crisis económica que inició a partir del mes de marzo, pero hay que ubicar que la caída del PIB empezó desde el segundo trimestre de 2018, es decir, que la pandemia entra al país en una situación de depresión económica.

El Banco de México, considerando la situación de crisis que se espera, hace una predicción para 2020 de pérdida de empleos formales de 1 400 000 a 1 800 000, y una caída del PIB de -8.8%, mientras que para 2021 pronostica una merma de 200 000 a una recuperación de 400 000 plazas, con un incremento del producto de 4.1%. Es decir el rescate de empleos tendrá una larga duración. Con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), el cuadro 2 muestra la transformación que de marzo a abril⁸ vive la población mexicana de 15 años y más, que es quien estadísticamente integra su mercado laboral.

Así, la tasa de participación económica pasó de una población económicamente activa (PEA) de 59.85% en marzo, a 47.5% en abril, lo que significa que 11 781 000 personas dejaron de realizar sus actividades económicas, declarándose ahora parte de la población no económicamente activa (PNEA); en otras palabras, perdieron sus empleos o sus actividades económicas.

Por otra parte, la tasa de subocupación se incrementó 13.6%, al representar un 25.4% en abril, lo que indica que 11 millones de trabajadores quedaron suspendidos temporalmente, sin tener ingresos, y sin saber si los volverán a tener. La tasa de población disponible en el mes de abril se integra por 20 008 000 trabajadores sin empleo (que no han buscado empleo), pero esperan regresar a desarrollar alguna actividad laboral remunerada. En sentido contrario la tasa de informalidad disminuyó -8%, es decir, que 4 586 000 personas que quedaron desplazadas de sus actividades laborales informales pasan a ser población desempleada o disponible, dependiendo si buscaron

⁸ Se considera como inicio de la pandemia el día 27 de marzo, cuando oficialmente se anunció la muerte de la primera persona por covid-19.

trabajo en las siguientes semanas o no. Estas cifras muestran la catástrofe del mercado laboral formal e informal en México sin que existan instrumentos, como un seguro de desempleo o un ingreso mínimo.

Cuadro 2. Participación laboral de la población ocupada de México, de marzo a abril del 2020

	Marzo (%)	Abril (%)	Abril (-) Marzo (%)	Miles de personas
Tasa de participación económica	59.8	47.5	12.3	11 781
Tasa de subocupación	11.8	25.4	13.6	11 000
Población disponible	10.3	34.9	24.6	20 008
Tasa de informalidad	55.7	47.7	-8	4 586

Fuente: Inegi [2020].

Así enfrenta México estas circunstancias. Debiera proporcionarse un ingreso mínimo coyuntural de cuatro meses, superior a la línea de pobreza extrema, a toda la población desempleada, tanto formal como informal, para así garantizar la obediencia a las políticas de confinamiento social, con lo que se lograría una rápida recuperación económica. Así también los niveles de consumo, subsidio indirecto a las pequeñas y medianas empresas, certidumbre, tranquilidad y disminución de violencia. Por otra parte, sería un experimento para establecer en el largo plazo una renta básica universal con base en los resultados obtenidos, y considerando los objetivos de crecimiento económico y redistribución de la riqueza.

REFLEXIONES FINALES

Ningún país debiera llamar al confinamiento social si no asegura que la población cuente con un ingreso mínimo para sortear los problemas económicos y psicológicos que conlleva la crisis sanitaria actual. El gobierno mexicano no elaboró ningún programa específico para enfrentar la paralización productiva del país; por el contrario, entra a esta crisis con una caída tendencial del producto y la inversión, desde hace dos años.

La renta básica universal es un instrumento de política económica y social que puede ser instaurado de manera parcial para planear su administración y financiamiento y con esto lograr los objetivos de crecimiento económico con redistribución del ingreso. Ante la pandemia, varios países han tomado en cuenta esta propuesta y la han adecuado a esta terrible nueva realidad. En particular se observa la determinación de entregar un ingreso mínimo temporal a la población más vulnerable, que sea mayor al que establecen las líneas de pobreza o de bienestar, con lo que se intenta disminuir el número de personas que no pueden adquirir los bienes básicos de subsistencia. En estos momentos, una política que implicara un ingreso mínimo intentaría solventar la pérdida de ingresos por la destrucción de tantos puestos de trabajo formales e informales que la pandemia ha dejado a su paso.

REFERENCIAS

- as.com [2020]. "¿Por qué el coronavirus se llama covid-19? ¿O SARS-COV-2?", as, 11 de mayo, <<https://bit.ly/35j2eDG>>, 10 de noviembre de 2020.
- Banco de México [2020a]. Informe trimestral enero-marzo de 2020, <<https://bit.ly/35gVDt9>>, 10 de noviembre de 2020.
- Banco de México [2020b]. "Medidas de distintas economías para enfrentar la pandemia de covid-19", Informe trimestral enero-marzo 2020: recuadro 1:13-16, <<https://bit.ly/3fgtfuG>>, mayo de 2020.

- Inegi [2020]. PIB trimestral, cifras desestacionalizadas, <<https://bit.ly/3eYqYEx>>, 10 de noviembre de 2020.
- Inegi [2020]. Resultados de la encuesta telefónica de ocupación y empleo (ETOE). Cifras oportunas de abril de 2020, <<https://bit.ly/2UgQEIW>>, 10 de noviembre de 2020.
- Las Provincias [2019]. “Qué es ser pobre: el umbral de la pobreza y la pobreza severa”, 1 de abril, <<https://bit.ly/32vq8d8>>, 10 de noviembre de 2020.
- Vuolo, Rubén M. Lo; Daniel Raventós y Pablo Yanes [2010]. “El ingreso ciudadano-renta básica ante la crisis económica y los derechos social-laborales”, *Mundo Siglo XXI*, 23: 35-39, <<https://bit.ly/332yGbA>>.
- Martín, Daniel [2020]. “España ultima un ingreso mínimo vital para contener la galopante crisis social”, *Sputnik Mundo*, 20 de mayo, <<https://bit.ly/3na0vqg>>, 20 de mayo de 2020.
- Observatorio Empresarial para el Crecimiento Inclusivo [2018]. ¿Qué es el indicador arope?, ¿qué representa y qué criterios utiliza?, <<https://bit.ly/35j4St6>>, 10 de noviembre de 2020.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)/Transparencia Mexicana [2013]. Informe de resultados IPRO 2013, México, <<https://bit.ly/35fLgWB>>, 10 de noviembre de 2020.
- Secretaría de Gobernación [2017]. “Que reforma y adiciona los artículos 4o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por las diputadas Araceli Damián González y Norma Xóchitl Hernández Colín, del grupo parlamentario de Morena”, en Sistema de Información legislativa de la Secretaría de Gobernación, <<https://bit.ly/3kgAWlr>>, 10 de noviembre de 2020.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público [2019]. “Anexo IV. Programas prioritarios 2020”, Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones en el artículo 42, Fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidades hacendarias “Pre-Criterios 2020”,

- <https://bit.ly/2UIMPpQ>, 10 de noviembre de 2020.
- Seccareccia, Mario [2016]. "Ingreso básico y pleno empleo: Lecciones de Polanyi, Keynes y Minsky", *Ola Financiera*, 9(23), enero-abril, <https://bit.ly/36nw3Ci>, 10 de noviembre de 2020.
- Senado de la República [2020]. "Congreso declara aprobada reforma constitucional en materia de bienestar", <https://bit.ly/3ndfD6o>, 10 de noviembre de 2020.
- Siller, Aquiles [2020]. "Economía: 337 389 empresarios reciben crédito, dispersión de 8434 mdp", *Político MX*, 27 de mayo, <https://bit.ly/2lpRPNu>, 10 de noviembre de 2020.